LIVRE BLANC

SUR LA

DÉFENSE NATIONALE

TOME I

1972

AVANT-PROPOS

Pourquoi un exposé officiel sur la Défense?

La réponse est claire : quelles que soient les modalités d'une défense, aucune politique n'a de valeur sans consentement national. Cette vérité demeure de notre temps telle qu'elle fut vérifiée si souvent en notre pays. A l'époque où le fait nucléaire remet le geste ultime à un seul homme, à savoir le Président de la République, responsable suprême qu'a investi le suffrage universel, le pays doit adhérer à la défense et pour qu'il adhère, il doit comprendre. La dissuasion, si elle est nucléaire, est aussi populaire : au-delà de l'adhésion, la participation est indispensable. Comment pourrait-il en être autrement, alors que de nos jours un conflit, et même simplement une menace de conflit met tout en jeu, la vie, la liberté, l'honneur des hommes, des femmes, des foyers?

Des esprits généreux, ou, comme à d'autres époques, séduits par des idéologies, mettent l'accent sur le désarmement. Comment ne pas adhérer à cet immense espoir de l'humanité? Comment ne pas vouloir participer aux efforts sincères et efficaces faits en ce sens? On oublie généralement que la France a la première, et depuis d'une manière constante, prôné le renoncement aux fabrications d'armes atomiques, la destruction des stocks, le contrôle international. Récemment elle a pris position en faveur d'une conférence des cinq puissances nucléaires, afin que le débat sur cette exigence de base circonscrit entre les principaux intéressés puisse aboutir à des résultats concrets. Il faut bien constater que tel n'est pas le chemin que prend le monde.

Au premier rang des grandes puissances, les États-Unis et l'Union Soviétique ont pris des initiatives dont il a été fait grand cas : interdiction des essais nucléaires dans l'atmosphère — ce qui laisse entier le champ des autres essais, notamment souterrains; non-dissémination des armes nucléaires — ce qui n'a pas été accompagné d'une diminution des quantités considérables emmagasinées des deux côtés; accord sur la limitation du nombre de

certaines armes défensives ou offensives — ce qui marque une limitation de croissance, non une régression dans l'effort d'armement. Il faut certes approuver hautement cet effort d'entente mais ne pas en conclure que la paix en est garantie pour autant. Nous sommes d'ailleurs contraints d'observer le contraire chaque jour. C'est, en vérité, que la responsabilité mondiale à laquelle aspirent ces deux grandes puissances ne libère pas les autres nations, et notamment celles d'Europe, selon leur volonté et à leur mesure, du devoir d'assurer leur indépendance et leur sécurité, par elles-mêmes et par des alliances appropriées.

Cette exigence est d'autant plus éclatante que la naissance des récents conflits comme l'examen des menaces présentes ou prévisibles montrent que les causes des drames ont des origines diverses. S'il est clair que des agitations subversives ou des ambitions de type impérialiste alimentent la plupart de ces drames, il faut bien constater que les responsabilités sont partagées et échappent aux plus puissants. La violence demeure une des lois de notre univers. Dès lors, au nom de quelle morale refuser à des États pacifiques le droit de s'armer?

Dans ces conditions et compte tenu des desseins qui sont ceux de la France, à l'égard d'elle-même certes, mais aussi, à sa mesure, à l'égard de la communauté internationale, on ne peut sérieusement penser que notre désarmement puisse apporter un élément positif à la paix. La France n'a ni revanche à prendre, ni frontière à modifier, ni hégémonie à imposer ou à maintenir. Son effort de défense s'inscrit dans une politique tout entière orientée vers la sauvegarde de sa liberté, le respect de sa sécurité et la participation qu'elle peut apporter à la conservation ou au rétablissement de la paix. Et son renoncement n'avancerait cette cause en aucune façon.

Sa capacité de défense fait de la France un élément déterminant de la sécurité en Europe et en Méditerranée, elle lui permet une politique dont chacun sait qu'elle a la liberté pour objectif et la paix pour moyen.

Michel DEBRÉ,

Ministre d'État
chargé de la Défense Nationale.

AVERTISSEMENT AU LECTEUR

L'exposé général sur la Défense comprendra deux volumes.

Le premier comprend cinq chapitres :

I. — *La politique générale de défense.*

II. — *Les capacités demandées aux forces armées.*

III. — *Le service militaire universel.*

IV. — *La politique d'armement.*

V. — *Les finances de la défense.*

Le second volume, dont la préparation est en cours, comprendra cinq autres chapitres :

I. — *L'organisation permanente des forces armées et du commandement.*

II. — *L'administration de la défense.*

III. — *La fonction militaire.*

IV. — *L'enseignement militaire.*

V. — *La recherche scientifique et technique militaire.*

CHAPITRE I

LA POLITIQUE DE DÉFENSE DE LA FRANCE

NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE DE DÉFENSE.

La réalité d'une défense a pour origine la réalité d'une conception politique.

La France est une des plus anciennes nations de l'Europe occidentale. La première, elle a forgé son unité politique. Sa situation géographique, ses richesses économiques, sa tradition, sa langue, sa culture et son rayonnement ont, à travers guerres et batailles, assuré cette unité et continuent, dans ses ressorts les plus profonds, d'en être le ciment. Certes, la solidarité européenne est reconnue comme une nécessité, l'union économique de l'Europe comme un facteur de progrès déterminant pour chacune des nations qui la composent. Mais l'union économique n'entraîne pas l'effacement de l'idée nationale tant il est vrai que la croissance de la capacité industrielle et de la richesse augmente les chances politiques de chaque nation.

Il est vrai que de nos jours la solidarité internationale, et, au premier chef, pour ce qui nous concerne, la solidarité européenne modifient profondément les données de la pensée et de l'action politiques. Certains même concluent des caractères du temps présent, notamment du développement des échanges commerciaux, du mélange des intérêts industriels, de la prédominance de communications dont la puissance échappe aux gouvernements, enfin d'une certaine dynamique de l'idée européenne, que l'idée nationale est en voie d'affaiblissement.

Face à cette appréciation, il convient de considérer la politique strictement et profondément nationaliste des très grandes puissances de notre époque, la force de l'idée nationale dans tous les continents — Asie, Afrique, et aussi Amérique du Sud — qui ont vu la naissance d'États indépendants depuis

peu et qui s'ouvrent à la recherche d'une plus grande indépendance, enfin, en Europe même, la renaissance de l'idée nationale dès que la croissance de la capacité économique donne des chances neuves à la politique ou dès que les intérêts fondamentaux d'un peuple sont en cause.

Pour ce qui nous concerne, nous devons, à ces considérations d'ordre général, ajouter certains choix extérieurs qui résultent de la situation et du caractère propre de la France. Le maintien des relations traditionnelles d'alliance et d'amitié avec les États-Unis demeure une donnée fondamentale de notre politique comme de l'avenir du monde occidental auquel nous appartenons. Des liens étroits avec la Grande-Bretagne sont dans la nature des choses et dans l'intérêt profond des peuples français et britanniques. Sur le continent, la réconciliation et, au-delà, la coopération avec la République Fédérale d'Allemagne sont une nécessité pour l'équilibre et la paix de l'Europe; des rapports amicaux et confiants avec les puissances latines voisines et, d'une manière générale, avec les pays européens de la Méditerranée sont établis et doivent être développés. Au-delà, à mesure que pourrait s'affirmer une conception européenne de l'indépendance et de la puissance, l'intérêt d'être un élément dynamique de cette nouvelle entité doit être pris en grande considération. L'ensemble de ces choix exige le maintien de la personnalité et de la capacité françaises — c'est-à-dire de la France en tant que telle. En outre, l'existence d'une France forte et consciente de son rôle est de nature à favoriser la paix du monde sous deux aspects cruciaux : d'une part, la sécurité du continent européen dans son ensemble, y compris la Russie avec laquelle il est de notre intérêt, et d'un intérêt commun, d'établir, malgré la différence de régime, des rapports de coopération et de concertation; d'autre part, la coopération avec le monde du Moyen-Orient, de l'Afrique et de Madagascar.

Dès lors, l'existence, l'indépendance et la force de la France sont le point de départ d'une politique qui prend naturellement appui sur le sentiment de la nation et la volonté de son développement.

Sans doute a-t-il pu être dit après le dramatique échec de 1940, et l'apparition de puissances gigantesques, tels les États-Unis, l'Union Soviétique et bientôt la Chine, que la défense nationale est une prétention vaine pour une puissance moyenne qui devrait s'en remettre à l'un des grands du soin d'assurer sa protection. En apparence, la séparation du monde en deux blocs après 1945

a pu donner un semblant de démonstration à cette thèse. Mais si, dans les années suivantes d'abord consacrées à la restauration interne des nations européennes exsangues, l'Alliance Atlantique et son organisation militaire ont constitué la sauvegarde de la paix en Europe, il est bien naturel que cette alliance, dans sa forme d'alors, n'ait pu résister au temps, car elle reposait sur une simplification politique abusive, fonction d'une opposition irréductible entre les États-Unis et l'Union Soviétique et consacrait une confusion *a priori* des intérêts des Européens avec ceux des États-Unis, garants de la sécurité collective dont ils possédaient seuls les moyens extrêmes.

Les faits sont aujourd'hui fort différents. Si les États-Unis et la Russie cherchent à éviter de porter leur compétition au niveau d'un conflit militaire, leurs rapports réciproques n'en sont que davantage au cœur de leur politique extérieure. Les États-Unis ne cachent pas aux nations européennes dont ils sont l'allié, que leur alliance a ses limites dans la priorité naturelle donnée aux objectifs et aux intérêts spécifiquement américains. De leur côté les nations européennes ont recouvré leur puissance économique et repris conscience de leurs intérêts propres. Cette évolution a remis en évidence, qu'en dépit des phénomènes circonstanciels si graves et si décisifs qu'ils soient, une constante demeure, qui ne peut être oubliée.

Aucune alliance, on ne le dira jamais assez, ne peut être dissociée de l'effort entrepris par chacun de ses membres, pour son compte, à ses frais, et en fonction des intérêts qui lui sont propres. Certes, l'existence d'une menace clairement affirmée et dont l'opinion publique sent la gravité doit provoquer l'élan indispensable de solidarité, tous intérêts confondus. Mais la poursuite parallèle d'une politique de détente et d'une politique de coalition militaire porte en soi une contradiction qui ne peut être dominée que par un effort national, expression d'une profonde prise de conscience patriotique, en même temps qu'élément le plus efficace d'une alliance apte à répondre, en cas de besoin, aux objectifs de tous.

Aussi, pour la France comme pour toute nation, il n'est pas de dessein politique autonome et de liberté d'action possible sans une politique affirmée de défense, en fonction de ses intérêts propres, dussent-ils être, ensuite, complétés voire corrigés par d'autres considérations notamment européennes. Fondée sur la réalité historique et géographique du pays comme sur ses aspirations, outil de la politique extérieure et reflet du sentiment national,

cette politique doit s'accorder à l'esprit et aux nécessités de l'époque, s'insérer dans le monde actuel et marquer la place que la nation entend tenir dans le monde futur.

Il n'est pas possible d'en douter : la France a besoin d'une défense nationale.

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE.

Dès l'abord, il faut souligner que la défense nationale si elle se manifeste essentiellement par l'existence de forces armées, s'appuie sur bien d'autres réalités, démographiques, économiques, sociales et culturelles notamment. Réalités démographiques, car la vaillance exige à la fois nombre et jeunesse. Réalités économiques, car — ainsi qu'il a été dit plus haut — la prospérité économique d'un pays est un facteur majeur de sa liberté politique. Réalités sociales, car le patriotisme, vertu fondamentale et fragile, supporte mal, et de nos jours moins que jamais, les fortes injustices, les grandes inégalités. Réalités culturelles enfin, car celles-ci contribuent hautement à l'audience internationale d'un pays et un patrimoine spirituel à sauvegarder n'est pas le moindre encouragement à l'esprit de défense.

Aussi n'est-il point étonnant que la politique qui inspire l'évolution de ces réalités ait des rapports étroits avec la politique de défense. Il en est ainsi des politiques de la natalité, de l'éducation, de l'emploi, de l'innovation, de l'investissement, de la monnaie. Il en est ainsi, et d'une manière constante, de la politique étrangère.

Il n'appartient pas à un livre blanc sur la défense de traiter avec précision de la politique extérieure de la France. Cependant, elle fait, et doit faire, partie intégrante d'une conception générale dont l'organisation de la défense est, comme notre diplomatie, une composante. Dès lors, il est naturel de rappeler les trois éléments principaux de notre politique étrangère : le refus des blocs, c'est-à-dire le non-alignement sur les grandes puissances; la définition précise et donc limitée de nos engagements; un effort diversifié de coopération internationale en vue de favoriser la détente et les bons rapports entre les peuples.

— Le refus des blocs n'est en aucune façon méconnaissance de la valeur que représente l'Alliance Atlantique. La considération de la France pour la solidarité occidentale et le soutien américain est éclairée par des exemples déterminants que le siècle a donnés

aux générations précédentes; la France veut, pour ce qui la concerne, marquer une résolution de défense qui est la meilleure expression de son attachement à la permanence de cette Alliance. Par ailleurs, la paix en Europe impose que toutes les chances de la sécurité soient saisies et développées : la détente avec l'Union Soviétique se poursuit de la manière la plus utile par une coopération et une concertation qui prennent leur source dans un commun intérêt de la stabilité sur le continent, des modifications ne pouvant intervenir que par accord commun des peuples intéressés. Mais la valeur de notre participation à l'Alliance Atlantique, comme la valeur de notre coopération à la sécurité européenne imposent une volonté de n'accepter aucune intégration dont le résultat serait de subordonner nos intérêts à ceux de la très grande puissance qui dirigerait l'intégration et en fin de compte d'affaiblir notre résolution de défense elle-même.

La définition de nos engagements, donc leur limitation, n'est en aucune façon refus de prendre notre part à l'organisation d'une défense éventuelle de l'Europe. Comme il se doit, nos engagements en Europe sont fonction des circonstances politiques. Mais, par définition, ils existent et sont l'aspect finalement essentiel de la solidarité que nous affirmons et dont le développement, pour une large part, sera fonction des engagements acceptés par d'autres et du comportement de nos voisins. Notre volonté de consacrer une part notable de notre effort militaire à une capacité d'intervention, notre acceptation formelle d'agir, le cas échéant, dans le cadre d'une alliance sont les manifestations les plus nettes du constant état d'esprit qui anime notre défense. Mais il est pour nous bien clair que la réalité d'une défense européenne commune repose sur la résolution des partenaires et la réalité de leurs engagements. On ne saurait se contenter d'affirmations superficielles qui ne trouveraient pas leur fondement dans une appréciation juste et unanime des intérêts propres et des efforts respectifs des partenaires. Présentement, la diversité des appréciations ne permet pas d'union militaire.

A ce non alignement, à cette recherche d'un équilibre européen fondé sur des engagements réels définis avec précision, s'ajoute dans le même esprit une autre orientation marquée par notre effort de coopération. Il s'agit ici, au besoin par une aide militaire, de soutenir l'indépendance de certains États de culture francophone auxquels nous sommes liés tant par l'histoire que par nos engagements présents, et de participer à la sauvegarde ou à la restauration de la paix dans le bassin méditerranéen.

Quels sont, dans ces conditions, les objectifs mêmes de notre politique de défense ? Ils se situent à trois niveaux.

Il nous faut d'abord assurer la sécurité du territoire national et de ses habitants. C'est bien là le cœur de la réalité politique, psychologique et morale de la défense. Politiquement, la défense contribue à protéger l'indépendance de la nation. Psychologiquement, elle donne au pays la garantie qu'il bénéficiera des fruits de son ardeur créative. Moralement, elle se porte fort de la liberté de la France et des Français. Ce premier objectif, fondamental, exprime l'identité nationale de façon très concrète. Il suppose l'adhésion et requiert le service de chacun.

En second lieu, il nous faut participer à la sécurité en Europe et autour de l'Europe, particulièrement en Méditerranée. En dehors même de toute considération sur l'avenir de l'idée européenne, ce deuxième objectif découle très largement du premier car il serait illusoire de prétendre assurer la sécurité de notre territoire sans nous intéresser aux réalités qui l'environnent. Certaines nations peuvent fonder leur défense sur la neutralité. Ce n'est en rien le cas de la France. Notre situation géographique et stratégique en bordure du continent européen est telle que nous sommes nécessairement partie à la situation continentale comme à la situation maritime.

Du côté de la terre, il est superflu d'affirmer l'influence déterminante de la situation européenne générale sur notre propre défense et notre propre avenir. Du côté de la mer, la liberté des communications océaniques qui demeure un objectif et une nécessité pour les États-Unis comme pour les pays d'Europe occidentale a pour nous le même caractère d'objectif et de nécessité. Ces communications conditionnent une part importante de notre existence. Il en est ainsi, et peut-être à un plus haut degré encore, de la paix dans le bassin méditerranéen occidental.

La défense a donc des objectifs locaux et régionaux. Elle a aussi des objectifs plus éloignés. Ceux-ci ne prétendent évidemment pas couvrir l'ensemble du monde. Il y aurait là une exagération absurde de nature à faire douter de la notion même de défense.

Mais il nous faut protéger les territoires lointains qui de par le monde manifestent leur appartenance à la souveraineté française. Il nous faut aussi faire face aux engagements que nous avons pris à l'égard des États de l'Afrique francophone ou de Madagascar, États forgés par notre culture et nos lois. Pour plusieurs d'entre eux notre soutien apparaît encore comme une condition de leur indépendance. Bref, il nous faut pouvoir affirmer,

même à l'extérieur du monde occidental auquel nous appartenons, notre influence économique et culturelle : cette influence qui se traduit par des intérêts et d'où peuvent naître des devoirs est en fin de compte une part de notre définition nationale.

Sans doute existe-t-il une hiérarchie des objectifs de défense en fonction de leur éloignement. Supprimant en esprit les objectifs lointains, voire les objectifs régionaux, il subsisterait la défense de l'hexagone qui est l'essentiel et certains pourraient s'en contenter. Mais il y a là une conception étriquée et inexacte de la défense qui nous conduirait fatalement à un repli sur nous-même et à un neutralisme qui ne peut réellement protéger le territoire métropolitain et dont on peut dire qu'il négligerait des aspects majeurs de la personnalité française, c'est-à-dire ses chances d'indépendance. Il est conforme enfin à l'histoire de la France comme à ses aspirations qu'elle soit présente dans le monde là où, à sa mesure, elle peut jouer un rôle positif au service de la paix, de la justice et de la liberté.

Les trois objectifs de la politique de défense sont en vérité indissociables. Ils forment un tout auquel est attachée la continuité française.

LES MOYENS DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE.

Politique intérieure, politique étrangère et politique de défense sont intimement mêlées. La politique de défense inspire les deux autres, mais aussi s'appuie sur elles. Il reste que la politique militaire est le moyen nécessaire, faute duquel rien ne tient.

Toute politique militaire doit être fondée sur les réalités. Aujourd'hui, par une mutation formidable, la réalité des épreuves de force a pris, avec le fait nucléaire, une dimension essentiellement dissuasive.

La puissance de destruction, massive et instantanée, que procure l'arme nucléaire fait peser sur le monde, en un raccourci apocalyptique, une menace tellement gigantesque qu'elle rend inconcevable la guerre totale comme moyen actif de la politique. Le risque nucléaire confère à la défense une dimension radicalement nouvelle. Il donne aussi à la politique un tour nouveau. Il fonde l'ère de la dissuasion.

La dissuasion nucléaire repose sur une commune intelligence par les adversaires de la démesure du risque encouru, fruit de la puissance nucléaire et de la détermination de qui la détient. Elle

ne vaut et ne s'applique que dans le cas d'une menace directe sur les intérêts vitaux de l'un et si elle fait peser sur l'autre un risque immédiat hors de proportion avec l'enjeu du conflit.

Les intérêts vitaux ne seraient-ils pas en jeu, que la menace du recours à l'arme nucléaire n'aurait aucune crédibilité. Quel responsable prendrait d'ailleurs l'initiative de la brandir dans ces conditions, sans l'assentiment de son pays et au risque de le placer au ban des nations ? En tout cas, apparaît ici le caractère exclusivement national et essentiellement défensif de la dissuasion. Comment se définissent les intérêts vitaux d'un pays sinon par référence unique à ce pays lui-même ?

C'est d'ailleurs bien ce qui inspire le jeu que mènent ensemble les États-Unis et l'Union Soviétique au-dessus des puissances moyennes. S'ils reconnaissent objectivement que le jeu de la dissuasion ne peut valoir entre eux que dans le cas où leurs sanctuaires nationaux se trouvent directement menacés, il faut bien en conclure — et c'est l'évidence — que la défense de l'Europe occidentale ne saurait bénéficier automatiquement de la dissuasion américaine. Depuis fort longtemps, les Américains l'ont senti et ont adopté à l'usage de l'Europe leur stratégie de réponse graduée (flexible response) qui est un palliatif et pour certains une illusion.

Il ne faudrait d'ailleurs pas considérer ces faits avec quelque rancœur que ce soit. Ils sont dans l'ordre naturel des choses, car la dissuasion est exclusivement nationale. Présentement le risque nucléaire ne se partage pas. Est également dans l'ordre des choses la priorité donnée par chacune des très grandes puissances au dialogue avec l'autre.

Mais face à ces faits, il appartenait à la France d'en tirer les conséquences, c'est-à-dire d'adopter pour elle-même une stratégie de dissuasion fondée sur une capacité nucléaire nationale. Sa position de puissance moyenne lui permet de viser un niveau d'armement qui n'a pas besoin d'être comparable à celui des plus grandes puissances, niveau dont ses ressources techniques industrielles et financières lui donnent précisément les moyens.

Mais il faut ajouter que si la dissuasion est réservée à la protection de nos intérêts vitaux, la limite de ceux-ci est nécessairement floue. Un adversaire potentiel n'en aurait que plus de mal à apprécier sa marge de manœuvre, ce qui renforce la dissuasion : la dialectique de la dissuasion se nourrit d'une relative incertitude. La France vit dans un tissu d'intérêts qui dépasse ses frontières. Elle n'est pas isolée. L'Europe occidentale ne peut donc dans son ensemble manquer de bénéficier indirectement de

la stratégie française qui constitue un facteur stable et déterminant de la sécurité en Europe.

Le choix de la stratégie nucléaire s'imposait pour la France à la fois parce qu'elle est aujourd'hui la seule vraiment efficace, et que nous ne disposons pas d'une solution de rechange. Jadis la force militaire de notre pays était celle du nombre, mais aujourd'hui la France est l'une des puissances moyennes les moins peuplées et, à l'ère de l'atome, la crédibilité de la politique militaire ne repose plus sur le nombre.

Ce n'est pas dire que les moyens militaires classiques ne sont pas nécessaires. Il n'est pas concevable de répondre à n'importe quelle action hostile d'où qu'elle vienne par la menace nucléaire. Il faut donc être en mesure de s'opposer à des actions hostiles limitées, soit en les contrecarrant directement, soit en recourant à des représailles adaptées. L'esprit de dissuasion n'est pas absent de cette vue des choses, mais là où l'atome par son excès même ne peut constituer un argument dissuasif crédible, il faut pouvoir disposer de moyens classiques facilement maniables. Franchir le seuil de la menace atomique ne peut être justifié que dans une situation réellement critique.

Il y a plus. Il faut en effet pouvoir apprécier par des moyens adéquats la détermination d'un adversaire, donc le forcer à dévoiler rapidement ses intentions profondes et pour cela l'obliger à mettre en œuvre des moyens suffisamment importants dont le rassemblement soit révélateur par lui-même. C'est bien là le rôle du corps de bataille aéro-terrestre, doté de matériels conventionnels et d'armes nucléaires tactiques dans l'évolution concevable d'une crise grave. Ainsi la manœuvre militaire classique s'intègre dans le maniement politique de la dissuasion.

Cette capacité de défense traditionnelle doit être mesurée avec soin. Trop faible, elle ne pourrait remplir son rôle et la crédibilité de la dissuasion en serait réduite; trop forte, elle pourrait laisser croire que nous sommes prêts à subir les aléas d'une guerre de grande ampleur, sans recourir aux moyens nucléaires extrêmes, et la crédibilité de la dissuasion en serait également réduite.

Nos intérêts vitaux se situent sur notre territoire et dans ses approches. La stratégie de dissuasion couvre cette zone géographique grâce aux moyens nucléaires et classiques qui viennent d'être évoqués.

C'est encore par des moyens classiques qu'il convient de défendre nos intérêts et de faire face à nos engagements dans le reste du monde. Là encore, des seuils sont sans doute à considérer

dans la mesure où notre présence participe d'un équilibre général à l'intérieur duquel il nous appartient en propre de régler certaines crises locales. Mais celles-ci prendraient-elles de l'ampleur que nous cesserions d'être les seuls à y être intéressés. Le support militaire de notre présence et de notre action extérieure trouve ainsi son efficacité et sa justification sans que ses dimensions soient pour nous une charge excessive.

CONCLUSIONS.

Notre politique militaire est une politique durable; elle tire les conséquences du fait dominant en matière de défense, le fait nucléaire dont on ne voit pas quand et comment le monde pourra s'abstraire. Mais elle marque, à l'évidence, une mutation profonde par rapport au passé.

La guerre totale n'est plus un moyen politique de parvenir à ses fins. Il ne s'agit plus de recourir à la guerre et de la faire pour vaincre. Dans un conflit nucléaire, il ne saurait y avoir que des vaincus. Devant les horreurs d'une guerre totale à l'ère atomique, la stratégie nucléaire invite les adversaires à recourir aux voies de la stratégie indirecte.

On peut constater à quel point une telle mutation a déjà modifié profondément les données de l'organisation militaire. La permanence prend le pas sur la mobilisation et la qualité sur la quantité.

Aucune menace très grave ne se dessine aujourd'hui et le fait nucléaire y est certes pour une grande part. Mais pour qu'il continue d'en être ainsi, la vigilance est nécessaire et il n'y aurait pire faute que d'admettre un relâchement. Plus que jamais, la défense est l'affaire de tous, et l'armée l'expression de la nation.

CHAPITRE II

LES CAPACITÉS DEMANDÉES AUX FORCES ARMÉES

L'analyse des missions qui découlent de la politique de défense exposée au chapitre précédent permet de préciser les capacités opérationnelles que devra dans l'avenir atteindre et conserver l'appareil militaire. Tel est l'objet des plans à long terme de chacune des armées, déjà étudiés ou en préparation. La confrontation de ces capacités avec celles des moyens existants conduit à définir dans leur nature et leur échelonnement les évolutions nécessaires : elle explique et éclaire les options fondamentales de la 3e Loi de programme, votée par le Parlement à la fin de 1970.

***

La France, repoussant toute idée d'hégémonie et toute tentation de neutralité, entendant conserver sa liberté de décision sans méconnaître la nécessité des alliances, doit posséder les capacités militaires cohérentes avec sa politique.

Si ses intérêts vitaux sont localisés principalement sur son sol et ses intérêts majeurs en Europe, elle assume aussi des responsabilités, sans doute d'importance inégale, en Méditerranée, en Atlantique, dans ses départements et territoires d'Outre-Mer, en Afrique francophone et, plus généralement, partout où sa présence ou son intervention sont ou seraient utiles au maintien ou au rétablissement de la paix.

Aussi les capacités demandées aux forces armées relèvent-elles de la dissuasion nucléaire, de la défense du territoire, de la manœuvre en Europe et de l'action hors d'Europe.

1 LA CAPACITÉ NUCLÉAIRE DE DISSUASION.

Le système de riposte nucléaire stratégique doit avoir une capacité de destruction telle qu'un agresseur éventuel soit dissuadé d'entreprendre contre notre territoire une action qu'il payerait d'un prix exorbitant.

La crédibilité militaire de cette force repose sur sa puissance, mais aussi sur sa sûreté et sur sa capacité de pénétrer les défenses adverses.

Si notre force en service se limitait fin 1970 à 9 escadrons de 4 Mirage IV disponibles à tout instant, armés d'une bombe atomique de puissance avoisinant 100 kilotonnes, les forces dotées d'engins balistiques sont entrées en service en 1971.

Deux escadrons de 9 engins sol-sol balistiques stratégiques (SSBS) sont opérationnels au Plateau d'Albion dans les Hauts de Provence.

Notre premier sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE), le *Redoutable*, est entré en service à la fin de 1971. Ce bâtiment équipé de 16 engins mer-sol balistiques stratégiques (MSBS) dotés d'une puissante charge nucléaire est susceptible d'une autonomie de très longue durée qui lui confère une capacité d'action dans une zone extrêmement vaste.

Le deuxième sous-marin nucléaire lanceur d'engins, le *Terrible*, entrera à son tour en service à la fin de cette année; il sera suivi en 1974 du *Foudroyant* et avant 1980 de deux autres sous-marins, l'*Indomptable* et le *Tonnant*, ce qui permettra d'assurer en tout temps la présence de 2 sous-marins dans les zones de patrouille et naturellement d'élever cette présence au maximum en cas de crise. Dans le même temps, la charge thermonucléaire aura été militarisée et équipera les engins mer-sol, avant d'équiper les engins sol-sol.

Si chacun des éléments de la force nucléaire stratégique contribue à lui conférer sa puissance d'ensemble, à la mesure d'une dissuasion efficace, la diversification même de la force (Mirage IV, engins SSBS, sous-marins) est un facteur précieux de sûreté : la neutralisation simultanée de toutes les composantes serait un événement qui défie toute probabilité. Chaque composante bénéficie d'un déploiement conçu pour en diminuer la vulnérabilité. Les Mirage IV sont dispersés sur 9 bases distinctes, les engins SSBS sont enfouis dans des silos souterrains conçus

pour résister à des attaques nucléaires de grande ampleur, les sous-marins sont protégés par leur discrétion même, les télécommunications sont assurées par des réseaux protégés et redondants.

Enfin, la vulnérabilité résiduelle de chaque élément de la force n'est pas de même nature : si l'attaque des silos de Haute Provence peut être déclenchée par un agresseur à un moment choisi par lui, son efficacité est tellement aléatoire qu'il devrait — pour un résultat hasardeux — mettre en œuvre des moyens gigantesques révélant sans ambiguïté son identité et sa détermination hostile. Mais, comment pourrait-il se lancer dans une telle aventure sans neutraliser en même temps les sous-marins ? Or, la lenteur de l'évolution des techniques de détection sous-marine permet de penser que pour de très longues années encore, la destruction d'un sous-marin, dont l'avantage est d'être plus facilement anonyme, ne sera possible que par des actions où le hasard entrera pour la plus grande part. Comment un adversaire pourrait-il donc espérer détruire tous les sous-marins au même moment, choisi à l'avance ?

Ainsi la force nucléaire stratégique nous assurera progressivement une capacité de riposte massive et bien protégée. Encore faut-il que les « vecteurs » qui portent l'arme nucléaire chez l'adversaire (avion, engin balistique) soient capables de franchir les défenses adverses, si elles existent, sans qu'il en résulte une perte de précision et une perte de puissance excessives.

C'est pourquoi la charge thermonucléaire qui entrera en service en 1976 sera invulnérable aux effets prépondérants des rayonnements émis par une arme nucléaire de défense antimissile; c'est pourquoi les engins eux-mêmes seront dotés de dispositifs destinés à accroître les difficultés de détection par une défense adverse éventuelle et à désorienter son action; c'est pourquoi, enfin, au-delà de la première génération de charges thermonucléaires, la mise en service de charges multiples pourra être envisagée.

Puissance, sûreté, capacité de pénétration, ces trois facteurs sont ainsi pris en compte de façon cohérente pour assurer une évolution équilibrée de notre outil nucléaire de dissuasion. Ils lui confèrent toute sa validité dans une vaste zone qui pourra, si le besoin s'en fait sentir dans l'avenir, être encore étendue grâce en particulier à la composante sous-marine de la force.

2 LA DÉFENSE DU TERRITOIRE.

Si la force nucléaire stratégique est l'outil de la dissuasion nucléaire, c'est la volonté d'indépendance nationale qui en est le fondement. La défense du territoire est l'expression première de cet esprit de dissuasion populaire, car elle s'étend sur l'ensemble du pays et fait appel à tous les Français.

La défense du territoire s'entend d'abord sur terre. Il faut, assurer la protection des points sensibles de la force nucléaire stratégique. En outre, il faut protéger le fonctionnement de notre société industrialisée qui repose sur nombre d'installations spécialisées : sources d'énergie, infrastructure de transport, moyens de télécommunications, etc., et plus généralement sur la coopération de collectivités multiples et le respect des libertés individuelles.

La défense du territoire s'entend aussi dans les airs — il faut défendre notre espace aérien contre une intrusion hostile — et dans les approches maritimes, particulièrement dans les eaux territoriales sur lesquelles s'exerce notre souveraineté.

Bref, trouvant son inspiration dans les profondeurs de la nation, la défense du territoire requiert des forces qui soient bien adaptées aux diverses agressions concevables.

La Protection de la Force Nucléaire Stratégique (FNS).

Les éléments fixes de la FNS répartis sur le territoire national doivent être protégés contre les diverses formes d'agression qui viseraient à les neutraliser.

Qu'il s'agisse des bases aériennes, de la base des sous-marins, du site de Haute Provence, des centres de transmissions, des structures de commandement et de soutien logistique, les trois grands types d'agressions concevables relèvent de l'action terrestre, de l'attaque aérienne par moyens classiques, enfin de l'attaque nucléaire.

a) Pour se protéger contre les actions terrestres, il faut à nos forces, convenablement implantées, une capacité de détection, d'identification et d'évaluation de la menace, de neutralisation et de destruction des agresseurs éventuels.

C'est ainsi que la sûreté immédiate à terre des forces nucléaires stratégiques aériennes et océaniques est assurée par des moyens passifs de détection (tours de guet, réseau de surveillance)

et de protection (obstacles, barrages électrifiés, enfouissement) et par des moyens actifs d'identification et de neutralisation constitués par des unités permanentes de l'Armée de l'Air ou de la Marine, selon le cas, renforcées par des éléments de la Gendarmerie Nationale.

Au-delà de la sûreté immédiate, la sûreté externe des points sensibles de la FNS incombe aux forces de Défense Opérationnelle du Territoire (D.O.T.) en étroite liaison avec la Gendarmerie Nationale et avec l'appui éventuel des moyens aériens.

L'installation progressive de la FNS se traduira dans les années qui viennent par un besoin croissant en forces de sûreté.

b) Face aux attaques aériennes classiques, nos forces doivent avoir une capacité de détection et d'identification des avions et missiles aérodynamiques assaillants, et de protection des installations les plus vulnérables à ce genre d'attaque.

C'est la défense aérienne du territoire qui assure la couverture de la FNS, comme du territoire en général, contre les attaques aériennes à haute et moyenne altitude. On y reviendra plus loin.

Contre la menace à très basse altitude, une couverture générale en raison de son coût très élevé ne peut être assurée que très progressivement. Le plus urgent et le plus essentiel est d'assurer la défense des points sensibles, notamment ceux de la FNS; elle est assurée autour des bases Mirage IV par de l'artillerie antiaérienne et des engins sol-air existants; elle le sera prochainement autour des autres bases par des missiles sol-air commandés dans le cadre de la 3e Loi de Programme.

c) La protection de la base de SNLE et de ses approches, si elle pose des problèmes plus ou moins comparables à celle des autres points sensibles de la FNS, pose en outre un problème spécifique, celui de la surveillance maritime des abords de Brest.

Il faut en effet détecter, identifier, évaluer, et en fin de compte neutraliser la menace maritime contre les installations fixes de la rade et contre les SNLE au cours des manœuvres d'entrée et de sortie du port.

La capacité de surveillance en place dès à présent sera prochainement renforcée : elle mettra en jeu des sémaphores et des radars, mais aussi des escorteurs côtiers, une escadrille de dragage, une flotille d'hélicoptères anti-sous-marins, des patrouilleurs. Enfin, elle sera renforcée au cours du 3e Plan Militaire par des chasseurs de mines modernes.

d) Face aux attaques nucléaires, qui de par leur nature même, seraient justiciables d'une riposte immédiate, les mesures à prendre préventivement touchent essentiellement aux garanties de survie à court terme de notre potentiel de riposte. Et ces garanties sont obtenues par la diversification des moyens de notre FNS, par leur protection passive et par des dispositions techniques qui assurent le maintien des références d'orientation nécessaires au guidage des engins.

La protection territoriale.

Les forces terrestres dites de Défense Opérationnelle du Territoire (D.O.T.) jouent, on l'a vu, un rôle important dans la protection des points sensibles de la FNS. Il leur appartient également de faire face à toute attaque de notre sol par infiltration, parachutage ou débarquement, en quelque endroit que ce soit.

Cette mission implique une organisation de la défense du territoire largement décentralisée, apte à réagir rapidement sur le plan local en fonction des instructions du Gouvernement, apte aussi à rassembler les moyens localement disponibles en hommes à mobiliser et matériels à réquisitionner pour augmenter l'efficacité du dispositif permanent.

L'Armée de Terre fournit l'essentiel des forces de D.O.T., mais la Gendarmerie y apporte une importante contribution. En outre, l'Armée de l'Air peut être amenée à fournir aux forces terrestres un appui aérien local. Enfin, une coordination des actions de la Marine et des Forces Terrestres est nécessaire dans les zones côtières.

Le 3e Plan Militaire a prévu pour renforcer la capacité de protection territoriale tout en satisfaisant aux besoins croissants de protection de la FNS, d'une part des programmes d'amélioration de l'équipement des forces de D.O.T. de l'Armée de Terre (brigades alpines, régiments d'infanterie, régiments de cavalerie légère blindée), d'autre part le renforcement des effectifs de la Gendarmerie Nationale (plus de 8 000 hommes) et la modernisation de ses matériels (véhicules de transport, hélicoptères, véhicules de combat, transmissions).

La mission des forces de D.O.T. et leur implantation territoriale leur donnent une vocation particulière à accueillir les jeunes gens du contingent et à entretenir les liaisons avec les réservistes. Un parrainage d'unités de mobilisation par des unités permanentes de D.O.T. est en voie d'organisation et de développement.

Ces forces, au-delà du rôle qui serait le leur en cas d'invasion, ont tout naturellement vocation à devenir le ferment d'une résistance populaire à un occupant éventuel. Quels désastres sur son propre sol un adversaire devrait-il accepter avant de devenir « l'occupant » !... Qu'il soit assez présomptueux pour les accepter, il n'en aurait pas fini pour autant avec une résistance nationale et populaire qui lui rendrait l'occupation insupportable, perspective de nature à renforcer l'effet dissuasif global de notre politique militaire.

Le concept de « dissuasion populaire » s'exprime en fin de compte de plusieurs façons : sur lui se fondent la défense permanente de notre territoire, la crédibilité de notre armement nucléaire, la volonté de résistance à l'envahisseur qui aurait accepté le désastre nucléaire. C'est que la dissuasion populaire est la forme moderne de la volonté de survie nationale.

La défense aérienne.

La surveillance et la police du ciel requièrent une capacité de détection, d'identification, de contrôle des aéronefs pénétrant au-dessus du territoire national et le cas échéant une capacité d'arraisonnement des aéronefs persistant dans l'infraction aux règles de la circulation aérienne, voire d'interception et de destruction des aéronefs dont se révèlerait l'hostilité.

Ces deux capacités de renseignement et d'action n'ont toutefois pas une ampleur comparable. En effet, s'il est nécessaire que la totalité de la circulation aérienne fasse l'objet d'informations aussi complètes que possible, il n'est cependant pas indispensable de pouvoir faire face à une attaque aérienne de n'importe quel niveau, mais seulement nécessaire d'obliger l'adversaire éventuel à intervenir à un niveau suffisamment élevé pour témoigner sans ambiguïté de sa détermination hostile. Il ne faut laisser à l'adversaire ni l'espoir de réussir à moindres frais une opération fructueuse, ni celui de la réussir de façon anonyme.

Une autre menace peut d'ailleurs venir de la 3e dimension, celle des véhicules se déplaçant dans l'espace, qu'il s'agisse de satellites, voire de bombardiers orbitaux, ou plus simplement d'engins balistiques.

La surveillance de l'espace et des satellites d'observation qui s'y déplacent peut, à l'évidence, être une source de renseignements intéressants, mais ne présente pas le caractère d'une

nécessité absolue. En effet, les moyens d'attaque qui pourraient venir de l'espace ne sauraient être que des moyens de destruction massive. Et leur emploi marquerait par lui-même le niveau d'hostilité de celui qui l'emploierait, sans que celui-ci puisse s'abriter derrière un anonymat, illusoire pour de longues années tant qu'un grand nombre de pays n'a pas accédé à l'utilisation militaire de l'espace. Au surplus, surtout en l'absence de défenses contre les missiles balistiques à déjouer, il n'y a guère de raison que l'engin balistique cède la place au bombardier orbital.

S'agissant d'engins balistiques, le problème est différent. Il n'y a pas lieu d'envisager un système français de défense ABM, au moins tant que la réalisation de ces systèmes, reposant sur les principes actuellement développés par l'U.R.S.S. et les États-Unis et conduisant d'ailleurs à une défense assez largement perméable, entraînera des coûts démesurés. A moindre frais, la capacité de survie de nos forces stratégiques à une attaque nucléaire et leur complémentarité rendent ce genre d'attaque finalement vain et donc très hautement improbable.

En définitive, la capacité absolument nécessaire de surveillance de la troisième dimension et d'interception des objets qui s'y meuvent concerne essentiellement les objets atmosphériques qu'il importe de pouvoir détecter et identifier dans leur totalité, intercepter dans la plus grande mesure possible.

La capacité de surveillance est aujourd'hui assurée par un maillage de stations radars, dont les informations sont exploitées par des centres de traitement interconnectés et également reliés aux systèmes analogues de nos alliés. L'ensemble assure une couverture satisfaisante à haute et moyenne altitude. La couverture à basse altitude devra être améliorée dans les prochaines années.

La capacité d'interception est assurée en permanence par les escadrons placés sous le Commandement des Forces de Défense Aérienne (CAFDA), renforcés par une partie des moyens de la Force Aérienne Tactique (F.A.TAC). Le CAFDA rassemble aujourd'hui 3 escadrons de Mirage IIIC, 2 de Vautour, 3 de Super-Mystère SMB2. Les 8 escadrons de Mirage III E de la F.A.TAC sont particulièrement aptes à des missions de défense aérienne et apportent d'ailleurs en permanence au CAFDA le soutien d'une partie de leurs moyens.

Le resserrement des mailles du réseau de surveillance, le renforcement de la force d'interception et son adaptation à l'évolution de la menace aérienne seront assurés dans les prochaines années par la mise en service de stations radars nouvelles et de quelque 100 Mirage F1 en cours de commande au titre du 3e Plan Militaire.

Il reste que dans un avenir à moyen terme, l'apparition d'avions commerciaux très rapides introduira des données nouvelles qui risquent de rendre la mission de police du ciel plus difficile à remplir que la mission d'interception-destruction des aéronefs hostiles.

La défense des eaux côtières.

Il nous faut être en mesure de détecter et d'identifier les menaces et de les neutraliser le cas échéant. Le dispositif naval nécessaire ne peut, pour répondre correctement à cette mission, avoir un déploiement limité à nos eaux territoriales dans leur définition actuelle. La sécurité ainsi obtenue serait nettement insuffisante. Au seul titre de sa mission de défense côtière, la Marine doit donc sillonner les approches éloignées de nos côtes. L'Armée de l'Air doit participer dans les mêmes zones à la recherche du renseignement et, le cas échéant, à la neutralisation des éléments hostiles.

Certaines unités de la Marine Nationale sont spécifiquement affectées à cette mission : escorteurs côtiers, escadrilles de dragage, flottilles d'exploration de l'Aéronavale, groupes de plongeurs démineurs. Elles seront renforcées de manière importante par la construction au cours du 3e Plan Militaire d'une dizaine d'avisos modernes.

D'autres unités participent occasionnellement à cette mission : ainsi en est-il des forces de haute mer quand elles traversent ces eaux ou y séjournent.

Les installations militaires qui occupent ou utilisent le littoral et les administrations qui, comme la Douane, ont une activité dans les eaux côtières, apportent un concours occasionnel précieux aux moyens de la Marine Nationale.

Enfin, l'Armée de l'Air, par ses patrouilles et ses moyens de renseignement à une distance relativement fort grande, représente un élément capital de sûreté.

3 LA MANŒUVRE EN EUROPE.

La France doit organiser sa défense aux frontières et à leurs approches contre toute agression qui la menacerait directement, et y mener une manœuvre cohérente avec sa stratégie de dissuasion nucléaire. En outre, partie du continent européen, elle entend participer à sa mesure à la défense de l'Europe en cas de crise localisée comme de menace globale.

La défense aux frontières et à leurs approches.

La manœuvre dissuasive exige de nos forces qu'elles aient la capacité de mener des opérations de combat classique dont la raison d'être tient à la nécessité de préserver la liberté d'action politique du Gouvernement dans le maniement de la crise.

Outre la capacité de réduire une agression localisée il faut donc que nous ayons au minimum la capacité de nous opposer en force à une agression caractérisée. Il s'agit de contraindre l'adversaire par la vigueur de notre résistance, à recourir à une attaque dont l'intensité justifierait à l'évidence à ses propres yeux, à ceux des Français et à ceux du monde, le recours à la riposte nucléaire. Il s'agit pour nos forces de mener un combat résolu et efficace qui donne au Gouvernement lui-même l'information et le délai nécessaires au développement éventuel de sa manœuvre stratégique.

Cette capacité ne peut être obtenue que par une combinaison de moyens interarmées. Elle met en jeu la Première Armée avec l'appui de la Force Aérienne Tactique et éventuellement, celui des forces maritimes dont l'action apparaîtrait complémentaire en fonction de la nature de la menace. L'emploi de ces forces ne peut manquer d'être éclairé par la situation générale des troupes de nos partenaires de l'Alliance Atlantique.

La Première Armée, qu'on désigne parfois sous l'appellation de « corps de bataille », comprend 5 divisions à 3 brigades dont 2 « mécanisées », c'est-à-dire articulées sur des véhicules blindés, et une « motorisée » laissant une plus large place aux moyens de déplacement classiques.

Quant à la Force Aérienne Tactique (F.A.TAC.), elle est actuellement organisée en 6 escadres articulées en 14 escadrons pour la reconnaissance et l'attaque, la couverture et l'appui du

corps de bataille. 3 escadrons de reconnaissance Mirage III R et RD, 8 escadrons de Mirage III E, 3 escadrons de F 100 et 2 escadrons de Mystère IV la composent, auxquels viendraient si besoin s'ajouter les Mystère IV du Commandement des Écoles.

Les années à venir verront la mise en service, d'ici 1975, de l'armement nucléaire « tactique » en partie dans certaines unités de l'Armée de l'Air (Jaguar et Mirage III E), en partie dans des unités des forces terrestres qui seront équipées de matériels dits « PLUTON », capables de délivrer des charges nucléaires à plus de 100 km de portée grâce à des missiles mis en œuvre à partir de rampes automotrices.

L'existence de ces unités, parce qu'elles mettent en œuvre des charges nucléaires plus encore qu'en raison de leur puissance de destruction, donne à la bataille un caractère nouveau. Si notre manœuvre sur le terrain doit compter avec la dispersion que nous impose la possession de l'arme nucléaire tactique par l'adversaire, nous l'obligeons lui aussi à une manœuvre similaire qui réduit l'importance de notre infériorité numérique et nous garantit les délais dont le Gouvernement a besoin. En outre, la décision même de l'emploi de l'arme nucléaire tactique contre un adversaire qui ne pourrait plus être contenu autrement, donne au Gouvernement la possibilité de signifier à cet adversaire que, si sa pression militaire se confirmait, le recours à l'arme nucléaire stratégique serait inéluctable. On voit ainsi la place éminente que tient l'armement atomique tactique dans ce qu'on a appelé plus haut la manœuvre dissuasive du Gouvernement.

La modernisation du corps de bataille au cours du 3e Plan Militaire ne se limitera pas à l'entrée en service du PLUTON. Son équipement en chars modernes AMX 30 sera poursuivi, tandis qu'apparaîtront les nouveaux blindés légers de transport de troupe. La mise en service progressive en fin de plan du système de défense antiaérienne à basse altitude ROLAND améliorera sa protection antiaérienne, tandis qu'une première commande de canons automoteurs de 155 mm à tir automatique, montés sur châssis AMX 30, commencera d'accroître sa puissance de feu classique. La modernisation des transmissions, dont les études sont fortement engagées se matérialisera au cours du 4e Plan Militaire.

Quant à la F.A.TAC., après la livraison des derniers Mirage III E commandés dans la 2e Loi de Programme, elle recevra 50 Mirage V et sera dotée du Jaguar dont 160 exemplaires seront commandés au cours du 3e Plan Militaire, tandis que lui seront retirés les appareils les plus vétustes.

Intervention en Europe.

La défense de l'Europe est un thème politique d'une très grande importance. Sans doute peut-on lui reprocher une certaine irréalité dans la mesure où la solidarité des nations du continent ne paraît pas assurée au point que les intérêts puissent être confondus et les patriotismes fusionnés durablement en un seul élan de combat commun, voire de sacrifice.

On peut également reprocher à ce thème, et aux conceptions stratégiques qui en sont issues, de ne pas amener chaque partenaire éventuel à donner une priorité suffisante aux exigences de défense. D'ailleurs, la politique de détente et de coopération entre les États-Unis et la Russie ne peut manquer d'avoir en ce sens des effets sur les opinions publiques. Il n'en demeure pas moins qu'une crise peut surgir.

La France, on l'a dit, doit pouvoir participer, à sa mesure et avec ses alliés, à la prévention et au règlement d'une telle crise. Il est normal que cette capacité d'intervention soit astreinte à certaines limites, en volume et dans le temps, car il importe de ne pas user prématurément les forces qui sont nécessaires à la défense des frontières et de leurs approches.

Sous cette réserve, notre capacité d'intervention en Europe repose sur le corps de bataille de l'Armée de Terre, les forces aériennes tactiques, ainsi que sur les moyens de transport comme l'avion Transall. Des unités supplémentaires provenant soit des forces d'intervention outre-mer, soit le cas échéant de la Défense Opérationnelle du Territoire, pourraient également y participer. En outre, et sous réserve que la géographie de la crise s'y prête, la France dispose en Europe comme ailleurs, des moyens de sa force navale de manœuvre, dont la capacité d'action et de rétorsion, sans égale chez nos alliés continentaux, ne cède nettement le pas qu'aux marines des superpuissances.

Il convient enfin d'ajouter, comme il a été dit, que, toute nationale qu'elle soit, notre force nucléaire de dissuasion est un élément qui ne peut manquer de compter pour la prévention d'une crise en Europe.

4 L'ACTION HORS D'EUROPE.

Les intérêts français, on l'a déjà souligné, ne se limitent pas à l'Europe continentale. Des départements et territoires d'outre-mer font partie intégrante de la République; des accords

d'assistance nous lient à certains pays, africains et malgache; enfin, la France, pays moderne et industrialisé, ne peut vivre sans que soient établis, maintenus, développés, protégés, des liens économiques avec le reste du monde. Au-delà, le rayonnement culturel de notre pays et sa vocation dans le concert des nations nous amènent à participer par notre diplomatie et au besoin par la démonstration de notre puissance militaire à la réduction des tensions qui se développent de par le monde.

La défense de ces intérêts multiples, la nécessité d'une présence française occasionnelle ou permanente en maints endroits du globe, justifient l'existence de détachements militaires permanents outre-mer, d'une force d'intervention, enfin d'une marine de haute mer, outil privilégié de toute politique de présence dans le monde.

La présence outre-mer.

Notre présence outre-mer, dans nos propres départements et territoires comme dans les pays auxquels nous lient des accords d'assistance est limitée à un niveau relativement faible, suffisant pour démontrer notre détermination et assurer notamment la sécurité des points névralgiques, escales maritimes ou aériennes, bases logistiques. Ces forces permanentes sont capables de s'opposer efficacement à des actions hostiles, mais une crise prolongée pourrait nécessiter l'acheminement de renforts, prévus et entraînés en métropole.

Les forces permanentes sont des forces interarmées. Elles réunissent de l'infanterie (12 000 hommes en tout) des escadrons d'appui (chasseurs bombardiers AD 4 et F 100) et de transport aérien, 9 avisos escorteurs, quelques bâtiments de faible tonnage et des engins de débarquement, enfin des unités de gendarmerie (3 000 hommes en tout). Les équipements de ces forces seront renouvelés et si possible accrus au cours du 3e et surtout du 4e Plan.

La capacité d'intervention.

Il s'agit, face à une aggravation de la menace, de renforcer les forces permanentes d'un département ou territoire d'outre-mer, ou d'un pays auquel nous sommes liés, par des moyens supplémentaires adéquats, généralement acheminés de la Métropole.

La force d'intervention, à laquelle d'autres forces métropolitaines pourraient se joindre en cas de besoin, est présentement constituée pour l'essentiel par la 11e Division Parachutiste et la 9e Brigade, appuyées d'une composante aérienne groupant des avions F 100 et Vautour qui seront progressivement remplacés par des Jaguar. La Marine peut, suivant les cas, fournir un certain renfort terrestre et aérien pour un combat à terre ou participer, sur mer, au règlement du conflit. La réorganisation de cet ensemble par la mise en place d'un grand commandement opérationnel interarmées est en cours.

Le transport des renforts pose évidemment une question primordiale. Deux voies sont empruntées : la voie aérienne qui apporte un renfort limité mais immédiat aux forces en place, la voie maritime qui, si les développements de la situation l'exigent, apporte un renfort massif dans un plus long délai.

Les moyens de transport aérien sont notamment constitués par les 50 avions Transall commandés au titre du 2e Plan Militaire. Les performances de cet avion lui permettent, par exemple, d'atteindre DAKAR et ABIDJAN sans escale, DJIBOUTI avec une escale, TANANARIVE avec deux. Outre ces moyens militaires, l'utilisation d'avions civils spécialement affrétés est prévue par les plans d'emploi.

Les moyens de transport maritime sont obtenus grâce à l'affrètement de navires civils, encadrés et protégés en tant que de besoin par les unités de la Marine de haute mer.

La Marine de haute mer.

Au-delà de son rôle propre dans une action outre-mer, la Marine de haute mer doit garantir, et c'est une tâche capitale, la liberté de nos approvisionnements vitaux face à un éventuel perturbateur de la liberté du trafic maritime. Sans doute, cette mission ne serait pas, en cas de crise grave, assurée par notre seule Marine : la liberté du trafic maritime intéresse autant que nous tous nos alliés et d'abord les États-Unis. Mais la place qui lui reviendrait dans cette action commune doit être en rapport avec l'ampleur de nos intérêts en cause.

Face à l'éventualité d'une crise plus limitée, la Marine doit disposer d'une capacité de rétorsion efficace et brutale capable de décourager ou de contrebalancer les velléités offensives d'un perturbateur de la liberté des mers.

Enfin, en temps de paix comme en temps de crise, la Marine permet au Gouvernement, par la démonstration de sa seule présence, en Méditerranée, en Atlantique et ailleurs, dans le monde entier, d'affirmer sa volonté d'action ou de médiation.

Forte aujourd'hui de 2 porte-avions, 2 porte-hélicoptères, 2 frégates et une quarantaine d'escorteurs océaniques, notre Marine de haute mer sera dotée, d'ici 1975, de plusieurs corvettes dont 4 sont actuellement en construction. La mise en construction d'un nouveau porte-hélicoptères est prévue à la fin de cette période. En outre, certaines de ses unités existantes seront modernisées.

L'ensemble de cet effort s'inscrit dans la perspective du plan naval à 15 ans. Il est rendu particulièrement nécessaire par le vieillissement de notre flotte de surface dont une part importante devra être réformée au cours du 4e et du 5e Plan Militaire.

***

Telles sont les principales capacités militaires demandées aux Forces Armées. Force nucléaire, forces de défense du territoire et forces de manœuvre sont en quelque sorte l'abri derrière lequel les Français vivent en paix sur leur sol. Quant aux moyens militaires de présence et d'action hors d'Europe, ils soutiennent les entreprises de la France dans le monde pour la défense de ses terres lointaines, le respect de ses engagements outre-mer, la prospérité de son économie et le rayonnement de sa culture.

5 LES MISSIONS COMPLÉMENTAIRES DES ARMÉES.

Les quatre missions essentielles qui viennent d'être décrites sont la finalité de notre appareil militaire. Elles justifient les importantes ressources, financières et humaines, que la nation consacre à la mise sur pied et à l'entretien de ses forces armées.

Il reste que les Armées, par leur seule existence, constituent un potentiel très important au service de la communauté française et de la solidarité nationale.

La Gendarmerie nationale.

Au contact permanent de la population, dans les villes et les campagnes, la Gendarmerie doit être ici mentionnée en premier

lieu. Implantée sur l'ensemble du territoire en métropole et outre-mer, forte de 66 000 hommes — et ce nombre va croître de 2 500 dans les prochains mois — cette arme d'élite constitue depuis bientôt deux siècles un des rouages les plus solides et les plus efficaces à la fois de notre sécurité, de notre politique et de notre vie sociale.

Répartis dans les brigades territoriales, plus de 30 000 sous-officiers, soigneusement sélectionnés, assurent au profit de tous les Français nombre de tâches souvent modestes, mais toujours primordiales, tandis que les 16 000 hommes de la Gendarmerie Mobile constituent, au service de l'autorité publique, une force de maintien de l'ordre, toujours disponible, loyale, courageuse et sereine. Depuis 1970, la Gendarmerie Départementale est ouverte au contingent dont une fraction peut y effectuer son temps de service.

La Protection civile.

En cas de désordre ou de cataclysme, les forces armées réparties sur le territoire peuvent mettre en œuvre, au profit de la collectivité, les moyens matériels dont elles disposent, servis par des équipes dévouées, compétentes et bien encadrées.

Viennent l'avalanche, l'incendie de forêt, la marée noire, un navire de plaisance en détresse, le blocage d'une autoroute par la neige ou plus banalement l'exode estival, et les Armées prennent leur bonne part de l'effort nécessaire. N'oublions pas certains services discrets mais fréquents. Tel le transport par voie aérienne rapide des malades en danger ou des moyens susceptibles de les sauver.

Ces activités, annexes au regard de la vocation spécifique des Armées, mais immédiatement profitables à la communauté nationale, marquent la solidarité constante des Armées à l'égard de la nation. Et dans toute situation exceptionnelle, les pouvoirs publics trouvent dans les Armées, animées par une haute idée du service, une réserve de moyens matériels et humains d'une qualité et d'une efficacité appréciées de tous.

CHAPITRE III

LE SERVICE MILITAIRE UNIVERSEL

La nature même du fait nucléaire conjuguée à l'absence de tout projet de conquête ou d'hégémonie nous autorise à ne pas rechercher entre nos forces nationales et celles auxquelles nous pourrions être confrontés une parité que nos ressources nous permettraient difficilement d'atteindre. Nos unités conventionnelles sont donc mesurées avec rigueur et la perspective d'une organisation militaire fondée sur une mobilisation massive, du type de celle qui gouvernait hier notre défense nationale, est exclue. Aussi est-il légitime de s'interroger sur les raisons qui conduisent à écarter une transformation de notre appareil militaire qui ferait appel exclusivement à une armée d'engagés, et à maintenir le service militaire universel.

***

S'il est vrai que l'ensemble des forces décrites au précédent chapitre repose pour une part sur des matériels d'une technique complexe dont le service exige une formation spécialisée souvent longue, c'est-à-dire des personnels de carrière ou des engagés, les appelés n'en n'ont pas moins leur place dans certaines spécialités techniques et plus encore au niveau de la troupe et de son encadrement direct en sous-officiers et en officiers : les vertus des hommes restent la base de l'efficacité. Par ailleurs, ce n'est pas seulement la charge financière très élevée d'une armée de métier à effectifs analogues et même sensiblement inférieurs qui conduit à l'écarter. La valeur que donne le service national est, du point de vue des hommes, irremplaçable.

A cette première raison s'en ajoute une autre qui est d'ordre politique et revêt une importance fondamentale. Cette raison tient à la nature même de la défense — qui ne peut être que le

fait de la nation entière —. Elle est encore renforcée par le caractère propre de la politique de dissuasion qui n'aurait à la limite aucun sens, si elle n'était pas associée à une adhésion profonde des citoyens à la défense du pays. Il est faux de penser que le mécanisme de la dissuasion nucléaire serait en mesure de remplir son effet si l'adversaire éventuel avait le sentiment d'un détachement moral de l'esprit populaire à l'égard de la défense. Or, la volonté de défense et de résistance ne peut se manifester qu'au travers de la détermination et de la participation de tous et de chacun. Et comment cette participation pourrait-elle mieux se traduire que par la présence des jeunes Français dans les rangs d'unités instruites dont la disponibilité instantanée et l'aptitude opérationnelle constituent à la fois la meilleure garantie de sûreté et de crédibilité des forces stratégiques et la promesse de la liberté d'action indispensable à leur maniement dissuasif par la plus haute autorité du gouvernement ?

Le service militaire est un élément interne de la dissuasion, non pas complémentaire, mais inclus dans son concept. Il donne à la défense sa dimension nationale et populaire.

Prendre le parti d'une armée de métier serait de surcroît contraire aux traditions de la République dont c'est l'honneur d'avoir toujours demandé à son armée de réfléchir sa propre image. Les exemples ne manquent pas, tirés de l'étude des deux derniers siècles de l'histoire militaire de la France qui démontrent la nécessité d'une conjonction étroite entre l'intelligence du concept stratégique, la qualité de l'outil militaire qui lui est adapté et la participation nationale et unanime à la défense dès lors que la Patrie est menacée.

A peine les « volontaires de 91 » avaient-ils contenu la coalition des rois que la Convention décrète la levée en masse pour sauver la Patrie en danger. La loi Jourdan codifie en 1798 cette première conscription et les soldats de la République tiennent l'Europe en respect.

Défigurée sous la Restauration par la loi Gouvion-Saint-Cyr qui institue la pratique du tirage au sort, l'armée française faute de réserves instruites, ne disposera que de 250 000 hommes en 1870 face à la Prusse mobilisée.

La leçon n'est pas perdue et dès 1872 la France renoue avec la tradition d'une armée de conscription nationale qui trouvera dans la loi de 1905 une expression rigoureusement universelle. La conclusion victorieuse de l'armistice de 1918 est le fruit de cette politique associée à l'extraordinaire résolution des citoyens.

Sans doute, la conscription n'est-elle pas une panacée : les succès du nazisme en Europe et finalement le désastre de 1940 l'ont tragiquement illustré. Ils ont été rendus possibles par la mauvaise définition du concept de défense et son inadéquation à la politique extérieure, la faillite du choix des armements et la démobilisation morale de tout un peuple. Mais aujourd'hui comme hier, alors que nous avons restauré notre politique militaire pour l'adapter aux nécessités du temps, le maintien de la conscription reste un gage essentiel de l'efficacité de notre dissuasion en exprimant à la fois la résolution et la capacité du pays au regard de sa défense.

***

L'ordonnance de 1959 et la loi de 1965 ont substitué à la notion classique du service militaire celle plus large du service national. Désormais le service revêt quatre formes :

— le service militaire destiné à répondre aux besoins propres des armées;

— le service de défense qui a pour but d'honorer les besoins non militaires de la défense. Sa création souligne l'étendue des solidarités nationales exigées par la défense;

— le service de l'aide technique qui apporte son concours au développement des Territoires et Départements d'Outre-Mer;

— le service de la coopération qui contribue à l'effort soutenu par la France au profit des pays en voie de développement.

Les trois dernières formes du service sont limitées. Il ne peut en être autrement. Elles ont toutefois leur valeur de défense, y compris la coopération. C'est en effet une manifestation très concrète de sauvegarde de la paix que l'aide offerte au développement des pays qui accusent d'intolérables retards. Indépendamment de la plus élémentaire morale, qui pourrait nier les risques que recèlent les déséquilibres actuels entre l'aisance des uns et le sous-équipement des autres ? De ce point de vue, l'effort français est un exemple qui mériterait d'être suivi. Toutefois, si nous devions, quant à nous, développer encore cette forme de coopération, pour bien des raisons — ne serait-ce que le jeune âge des appelés —, c'est par des dispositions tout à fait extérieures au service national qu'il conviendrait de le faire. C'est dans cet esprit que le Gouvernement a déposé un projet de loi portant statut de la coopération.

Comme il est naturel, le service militaire demeure donc l'essentiel du service national. Ses modalités d'exécution découlent aujourd'hui de la loi du 9 juillet 1970, votée par le Parlement sans aucune opposition, et sont incluses désormais dans le Code du Service National voté également par le Parlement le 10 juin 1971. Les décrets d'application doivent prochainement faire, eux aussi, l'objet d'une codification. Cette législation réaffirme et consolide les principes de l'université du service et de l'égalité de tous devant cette obligation.

L'exacte mesure du volume d'effectifs nécessaire au fonctionnement permanent de notre système de défense associée au respect du principe d'universalité a conduit le législateur à réduire à 12 mois la durée du service militaire; le principe de l'égalité l'a conduit à supprimer le régime des sursis et à fixer des limites d'âge d'incorporation applicables à tous. Certaines dispositions particulières intéressent l'exécution du service dans la Gendarmerie et, à titre expérimental, le service féminin et la possibilité d'un service fractionné.

Adapté à la situation de l'emploi et de la démographie, le service de 12 mois est cohérent avec les possibilités budgétaires et le volume des forces à maintenir en permanence dans la conjoncture internationale du temps présent. Il autorise un équilibre raisonnable entre le temps d'instruction initiale et le temps pendant lequel l'appelé est sur les rangs des unités aptes à s'engager sans préavis.

La suppression du régime des sursis confère à l'égalité de tous devant le service une rigueur qu'elle était en train de perdre. En effet, la fraction du contingent intéressée par ce régime tendait à croître de manière considérable en raison de la très large ouverture de l'Université. Si l'on reporte à la fin de leurs études l'accomplissement du service actif, ce sont des jeunes de 25 à 27 ans qui sont incorporés. Cette partition des appelés en deux groupes d'âges différents ne permettait plus une osmose normale. En outre, les sursitaires accomplissaient leur service à un âge et dans une situation qui les rendaient moins aptes à apprécier l'enrichissement personnel qu'il procure. Leur hâte à pratiquer leur métier, leurs responsabilités familiales parfois déjà importantes, et, il faut le dire, la difficulté pour les Armées de leur offrir des emplois correspondant à leur qualification, pouvaient tendre à développer en eux le sentiment critique de leur sous-emploi. Bref, des formes insolites d'inégalités imputables au régime du sursis tendaient, de fait, soit à privilégier, parmi les jeunes Français, ceux qui

avaient la possibilité ou la chance de poursuivre de longues études soit au contraire à leur poser des problèmes personnels ou familiaux délicats.

La suppression du régime des sursis n'est pas associée à l'obligation stricte d'accomplir son service militaire à un âge déterminé. Une obligation de ce genre éliminerait toute possibilité de tenir compte des contraintes et des préférences personnelles. Aussi le choix précis de la date d'incorporation est-il dans une large mesure laissé à chacun. Les jeunes gens ont la faculté de demander à être appelés au service dès l'âge de 18 ans ou même à partir du 30 septembre de l'année civile au cours de laquelle ils atteignent cet âge; ils peuvent au contraire reporter la date de leur incorporation jusqu'à l'âge de 21 ans et même jusqu'au 31 octobre de l'année civile au cours de laquelle ils atteignent cet âge. Cette limite peut même être reculée d'un an au profit des jeunes gens inscrits dans une classe préparatoire à une « Grande École » accessible par concours. Ce système très souple, permet à chacun d'organiser au mieux sa vie professionnelle ou la conduite de ses études.

Dans des cas très précis, un report d'incorporation important peut être sollicité qui permet à un nombre limité de jeunes gens d'achever leurs études, pour autant que celles-ci leur permettent de remplir des emplois médicaux, scientifiques ou d'enseignants qui doivent être pourvus pour satisfaire à certains besoins des Armées, ou différents emplois correspondant aux besoins de l'Assistance Technique et de la Coopération. Ces jeunes gens effectuent alors seize mois de service, les quatre derniers donnant lieu à rémunération normale.

Si la réduction du temps de service, la suppression des sursis et les conditions d'âge d'incorporation constituent les trois aspects essentiels de la réforme traduite par la loi de 1970, les dispositions qui les complètent ne sauraient être tenues pour négligeables.

La loi offre à des appelés volontaires la possibilité d'effectuer leur service dans la Gendarmerie départementale, en qualité de gendarme auxiliaire. Suivant leur instruction, ils pourront soit y poursuivre leur carrière, soit être affectés dans les réserves de la Gendarmerie. Le nombre de ces appelés ne peut excéder 10 % des effectifs de la Gendarmerie. Ils sont exclus des tâches du maintien de l'ordre. Il ne faut pas s'y méprendre, cette arme d'élite participe avec le dévouement que l'on sait à la sécurité quotidienne des habitants de notre pays tout en s'insérant au cœur même de notre appareil de défense : aussi les jeunes gens qui sont appelés à servir dans ses rangs trouveront-ils là une occasion privilégiée de

découvrir et de consolider les liens qui unissent le soldat au citoyen.

L'innovation la plus originale est sans doute l'instauration du service national féminin. Il s'agit d'une expérimentation intéressant des volontaires. Le succès qu'elle a immédiatement connu confirme l'intérêt que présente le passage dans l'armée, et illustre aussi que les affaires de la défense ne sauraient rester l'apanage des hommes. Nombreux sont en effet les emplois qui autorisent, voire recommandent, la participation de jeunes filles. Certaines tâches, dans le service de santé par exemple, exigent des formes de courage et de dévouement qui sont dans la nature féminine.

Plus particulière enfin est la disposition qui tend à offrir la possibilité d'un service fractionné, décomposé en une période d'instruction et une ou plusieurs périodes d'entretien. Cette mesure intéresse des volontaires et s'applique à certaines formations de la Défense Opérationnelle du Territoire. Une expérimentation préalable est indispensable. Elle va être entreprise. Si cette formule, qui ne peut évidemment que rester exceptionnelle, se révèle satisfaisante pour les Armées comme pour les intéressés, elle devrait attirer des jeunes gens qui trouveront là un accommodement propre à résoudre des problèmes professionnels singuliers.

***

Pour que le service militaire réponde aux impératifs de la défense, il doit être organisé avec d'autant plus de soin qu'il est court, mais il faut d'abord qu'il soit bien compris dans ses objectifs par la nation entière et par les appelés eux-mêmes : satisfaire les besoins d'une armée qui se doit d'être en tout temps instruite et disponible. Sans doute, des activités annexes sont-elles recherchées et organisées, mais elles ne doivent pas porter atteinte à l'état de préparation et à la disponibilité des forces. Il serait d'autant moins souhaitable de défigurer la nature du service militaire ou de le distraire de son objet que les générations qui parviennent aujourd'hui à l'âge d'homme sont plus réfractaires que jamais à toute forme de démagogie et d'affabulation. C'est dire qu'aucun doute ne doit planer dans l'esprit des jeunes Français : la défense exige des forces entraînées, disponibles, bien encadrées. C'est en fonction de cette impérieuse nécessité que l'État demande à chaque Français qu'il consacre un an de sa vie à l'exécution de tâches désintéressées, étrangères à ses préoccupations familiales et professionnelles, mais se situant au cœur de

ses solidarités de citoyen. La raison d'être de l'appel aux jeunes du contingent est de nourrir en effectifs les forces et les soutiens nécessaires à notre politique de défense pour qu'ils en soient les acteurs instantanément disponibles et non les auxiliaires. Aucune hiérarchie ne prévaut dans l'éventail des missions auxquelles ils participent; elles constituent un tout indissociable. Voilà qui ne saurait être perdu de vue dès lors que sont abordées les conditions d'exécution du service.

La société moderne, et les aspirations qui sont normalement et naturellement celles des jeunes appelés de notre temps exigent qu'à cette finalité fondamentale s'ajoute autant que possible un bénéfice personnel pour chacun de son passage aux armées. Certains aspects de ce bénéfice personnel peuvent paraître seconds au regard de la défense et d'autant plus difficiles à trouver dans les armées que celles-ci ne peuvent être détournées de leurs missions essentielles. Cependant, il est clair que l'adhésion du pays au service national sera d'autant plus franche que le service sera pour les appelés l'occasion d'un enrichissement personnel sur tous les plans, militaire et civique, physique et technique.

Quelques importantes conséquences de ces observations méritent d'être soulignées.

Les qualités qui découlent de la formation scolaire et professionnelle des appelés les rendent très aptes à tenir certains postes de responsabilité aussi bien dans l'ordre technique que dans celui du commandement. Ces postes leur sont donc largement ouverts. La générosité de leur apport ne sera pas sans contrepartie, soit qu'ils trouvent dans les armées l'occasion de perfectionner leur qualification professionnelle, soit qu'ils s'exercent là aux jeux difficiles de l'autorité et de son acceptation, première expérience dont leur vie professionnelle confirmera vite l'intérêt, soit qu'enfin et pour nombre d'entre eux, la formation physique et psychique qu'offre l'instruction du combattant épanouisse leur maturité et les prépare à assumer les multiples responsabilités qu'ils auront à prendre au lendemain de leur service.

Éclairée par l'esprit du nouveau règlement, la discipline qui préside à l'accomplissement du service militaire est fondée sur l'adhésion et la solidarité; non seulement elle ne contrarie pas, mais elle inspire par la relation qu'elle établit entre commander et servir, un style de vie à bien des égards plus humain que ceux qui caractérisent tant de secteurs de notre société. Le service militaire est une occasion de nouer des amitiés durables et étrangères à toute contrainte sociale; la camaraderie qui naît

du partage quotidien d'une même existence, la qualité et le désintéressement des relations humaines qui s'y développent, le brassage des milieux, des professions et des origines géographiques, la possibilité offerte de juger sans parti pris les hommes qu'on y croise sont autant d'éléments originaux qui peuvent concourir à l'enrichissement personnel de celui qui aura bien voulu apporter sans réticence sa contribution à la réalité et à l'âme des petites communautés que sont la section ou le peloton, la compagnie ou l'escadron, le régiment.

Aujourd'hui, placé selon le choix de chacun au moment le plus favorable, cette parenthèse d'une année à l'aube d'une vie d'homme peut et doit être saisie comme une occasion de réflexion sur la société, ses structures, ses pesanteurs et ses ouvertures. Le dépaysement qu'offre une telle parenthèse, le contact renoué avec la nature par opposition aux servitudes d'une urbanisation envahissante créent un climat de sérénité et de liberté propice à l'examen objectif de la place de chacun, de ses responsabilités propres, des solidarités fondamentales qui lient les hommes entre eux et de la hiérarchie des valeurs, singulièrement de celles que la défense a pour objet, en dernière analyse, de sauvegarder.

Enfin, l'année du service sera pour beaucoup l'occasion de prendre conscience de leur propre valeur. La mesure de cette valeur n'a pas toujours été prise avant le service qui peut la révéler et faire naître des ambitions légitimes que les cadres spécialisés dans cette perspective pourront utilement orienter. Certes, les armées n'ont ni la vocation ni les moyens de se substituer à l'Éducation Nationale ou aux Services de l'emploi, mais elles interviennent dans la vie d'un homme, dans des conditions telles qu'elles jouent en matière de promotion sociale un rôle important. Elles sont en mesure d'amorcer d'utiles rattrapages scolaires et des projets de reconversion professionnelle, elles peuvent même jouer un rôle de révélateur au profit de ceux que la malchance ou les rigueurs d'une société industrielle parfois injuste amènent au service trop désarmés face à la vie qui les attend.

Au nombre des objectifs qui sont proposés au service militaire, et non pas le moindre, figurent les perspectives de mobilisation. Certes, la mobilisation dans la conception actuelle, ne revêtira pas l'ampleur de celle que notre défense a pu exiger en d'autres temps. Mais son efficacité en faveur de certains soutiens et surtout au profit de la défense du territoire dans toute sa profondeur traduira l'aptitude du pays à s'opposer à toute forme d'agression.

Le service universel, qui aura dispensé une solide instruction militaire au plus grand nombre, confère au pays la possibilité de faire appel, en cas de menace grave, à tous ceux dont la défense pourrait requérir le concours. C'est une sécurité de nature à garantir en permanence la valeur des formations mobilisables. De plus, l'esprit de solidarité nationale éveillé au cours du service ne peut avoir que d'utiles prolongements dans la vie de la cité, ne serait-ce qu'en raison des liens qui sont tissés par ceux qui ont quitté le service actif et des relations qu'ils entretiennent traditionnellement avec leurs anciennes unités ou celles qui tiennent garnison au voisinage de leur résidence. A cet égard, la reprise de la politique de perfectionnement des officiers et sous-officiers de réserve tend à maintenir la compétence d'hommes dont le concours, assuré en cas de menace, contribue à la qualité de nos forces armées.

***

Telles sont les raisons d'être et les vertus du service militaire. Il reste que ces raisons et ces vertus n'apparaissent pas toujours avec l'évidence nécessaire. La réalité les traduit imparfaitement : un effort quotidien et constant doit être fait avec ténacité.

Le cessez-le-feu en Algérie a conduit à une nécessaire réorganisation et à des efforts fructueux qui ont contribué à la réduction progressive du temps de service. La décision prise en 1970 de ramener le service militaire à un an a été l'occasion d'une nouvelle réflexion. Des mesures ont accompagné la mise en application du nouveau code sur le service national. Après plusieurs mois d'études, de nouvelles mesures ont été prises, dont les plus importantes ont fait l'objet d'un examen en Conseil de Défense en juin 1972.

Le commandement s'efforce d'abord d'améliorer la stabilité et la qualité des cadres d'active qui ont pour mission d'accueillir et d'instruire le contingent. Une attention particulière doit être portée au corps des sous-officiers. Au contact direct des hommes, les sous-officiers dont le dévouement et la compétence déterminent la valeur d'une armée, méritent dans l'accomplissement d'un métier difficile, parfois ingrat, une sollicitude de tous les instants. Leur formation vient de connaître de profondes modifications, la voie est tracée qui doit leur permettre de concilier leur promotion personnelle et la disponibilité extrême qui leur est demandée. L'effort qui est fait pour permettre à un grand nombre d'entre eux, par diverses voies, d'accéder aux épaulettes d'officier rend

nécessaire, en contrepartie, un effort permanent de formation d'un grand nombre de jeunes. On ne dira jamais assez la considération et la reconnaissance que mérite le corps des sous-officiers de la part du pays qui leur confie ses enfants.

Parallèlement et parce que cette osmose est fondamentale la participation des appelés aux postes d'encadrement, officiers, sous-officiers et gradés, est un objectif essentiel. Une impulsion énergique est donnée dans ce sens, elle doit encore s'amplifier. A ce titre, la préparation militaire récemment reconstituée et rénovée constitue un des ressorts de cette perspective de promotion.

La préparation militaire élémentaire fait l'objet d'une expérimentation intéressant, pour 1972, 3 000 jeunes gens destinés aux trois Armées. Confiée à des cadres de réserve, elle vise à pourvoir à terme 30 000 postes d'encadrement et de spécialistes, 20 000 pour l'Armée de Terre et 5 000 pour chacune des deux autres Armées.

La préparation militaire parachutiste intéresse déjà 13 000 jeunes. Les meilleurs d'entre eux peuvent être admis directement comme leurs camarades de la préparation militaire élémentaire à un cycle de formation d'élèves officiers.

La préparation militaire supérieure est organisée en vue de donner à des jeunes gens sélectionnés une formation qui leur permet d'être admis dans des pelotons d'officiers de réserve des trois Armées dès leur incorporation. Pour l'essentiel l'instruction des candidats s'effectue au cours d'une période bloquée de trois semaines; elle est conduite par des organismes placés sous le contrôle du commandement.

Si la nomination d'appelés à des grades et emplois de commandement revêt une importance de premier plan, il est tout aussi capital que les appelés du rang soient dirigés vers des emplois qui garantissent leur meilleure utilisation tant de leur point de vue qu'au bénéfice des armées. Les services de recrutement et de sélection d'abord, le commandement ensuite veillent à les affecter à des postes où ils s'épanouiront au mieux de leurs aptitudes générales et de leurs compétences professionnelles, étant bien entendu que les unités de combat requièrent un niveau de qualité technique, physique et humaine qui appelle des priorités évidentes.

Ce tableau serait incomplet s'il n'était pas fait mention de la volonté sciemment manifestée par une délibération du Conseil

de Défense et une importante directive ministérielle, complétées par l'affectation des crédits budgétaires correspondants : cette volonté est tendue, au-delà des orientations qui viennent d'être dites vers un objectif de modernisation et d'amélioration du service.

La limitation des exemptions qui avaient augmenté d'une manière excessive à la suite d'emplois budgétaires en nombre trop limité par rapport à l'importance de la classe, va permettre, ce nombre d'emplois budgétaires étant accru comme il convient, de restituer au service son caractère universel; en même temps l'application effective de la suppression du sursis, après la période transitoire, et à la seule exception des cas indiqués plus haut, va permettre de lui rendre son caractère d'égalité.

Les appelés supplémentaires résultant de ces deux mesures seront exclusivement affectés dans des formations de combat, dont les tableaux d'effectifs seront, en conséquence, revus. D'une manière générale un effort sera entrepris pour limiter les affectations d'appelés dans les services administratifs. Progressivement — cela demandera plusieurs années — du personnel féminin, soit de carrière, soit volontaire, se substituera aux appelés dans des emplois administratifs. A mesure que les crédits le permettront, le personnel civil contractuel allégera les appelés de certaines charges qu'il est présentement impossible de leur éviter.

Un effort entrepris en liaison avec le Secrétariat d'État à la Jeunesse et aux Sports doit mettre, au cours des prochaines années, un plus grand nombre d'équipements à la disposition des unités. L'accent sera mis sur le sport à la portée de tous de préférence au sport de compétition qui n'intéresse qu'un petit nombre. Une action à long terme, mais promptement et efficacement entreprise, doit amener, en dix ans au plus, l'augmentation du rythme de construction de casernements neufs et la restauration d'un nombre aussi élevé que possible de casernements anciens : la modernisation des logements et des écoles, notamment au cours des quinze dernières années, rend plus sensible le vieillissement des installations militaires et l'écart doit être comblé aussi rapidement que le permettront les exigences financières. D'ailleurs, là où cet effort a déjà pu être fait, quant à l'hygiène, à la qualité du service de l'alimentation, aux équipements sportifs et aux loisirs, on a pu en mesurer l'importance désormais considérable sur le dynamisme des unités.

Le prêt des appelés doit faire l'objet d'une progressive mais constante amélioration, accompagnée d'actions annexes, comme celle décidée à dater du 1er juillet 1972 et qui fera du tabac,

un produit que l'appelé peut acheter, mais qui ne lui est pas donné comme rémunération en nature.

Enfin, l'amélioration des moyens d'instruction est une orientation indispensable, déjà commencée par certaines augmentations de crédits, et qui doit être poursuivie avec ténacité : C'est en augmentant les dotations en munitions, les séjours au camp, les temps de manœuvre que l'appelé saura reconnaître la valeur de l'effort qui lui est demandé.

Au reste, comme le rappelait le Ministre de la Défense Nationale dans une conférence aux Écoles Supérieures de Guerre des trois Armées le 17 février 1972, « il est un domaine où la responsabilité sociale est diffuse dans le corps militaire tout entier, c'est bien celui de l'exécution du service national... C'est un devoir du sommet de la hiérarchie aux plus modestes gradés de marquer à l'égard des jeunes appelés qui leur sont confiés, à la fois un commandement et un dévouement exemplaires ».

***

Égalitaire et universel, court et dense, élément essentiel d'une stratégie moderne, non pas paradoxe de la dissuasion nucléaire, mais âme de notre dissuasion nationale, le service militaire offre de surcroît aux jeunes hommes de notre pays et même aux jeunes filles volontaires la consécration de leur majorité civique et politique. Gouvernement et Parlement l'ont si bien ressenti que la décision a été prise de leur conférer le droit de vote dès le jour de leur libération si à cette date ils n'ont pas encore atteint vingt et un ans.

Ne se laissant pas abuser par ceux qui s'y opposent et rejettent en bloc toute Défense Nationale, sachant trop combien leur philosophie nihiliste ou subversive s'apparente au geste suicidaire ou masque leur projet totalitaire, le pays dans ses profondeurs reconnaît la vertu d'un service qui prend la meilleure part dans la sauvegarde de la paix et de la liberté.

LA POLITIQUE D'ARMEMENT

La politique d'armement comporte deux volets d'égale importance :

— la définition des besoins militaires que l'industrie d'armement doit satisfaire;

— la politique industrielle qui facilitera la satisfaction de ces besoins par l'industrie dans les conditions nécessaires à sa compétitivité et à sa prospérité, et en harmonie avec la politique nationale de progrès industriel.

1 LA DÉFINITION DES BESOINS MILITAIRES EN MATIÈRE D'ARMEMENT.

1,1 Pour une stratégie des moyens.

Pour acquérir, maintenir ou augmenter les capacités militaires décrites plus haut, il est nécessaire de définir et de mettre en œuvre une véritable stratégie des moyens. Il y faut en effet :

— une vision et une volonté portant sur le long terme;

— la prise en compte systématique des réalités et des contraintes à travers lesquelles cette vision et cette volonté pourront se traduire dans les faits;

— le souci constant de choisir en fonction de leur efficacité et de leur coût les moyens de satisfaire chaque objectif suivant sa priorité.

D'ailleurs, cette vue à long terme s'impose d'elle-même en raison de la durée croissante des programmes d'armement. Il faut aujourd'hui plus de 10 ans pour mener à bien un programme d'avion, de missile, de navire, de véhicule blindé, c'est-à-dire pour passer de la conception au développement, à la réalisation industrielle et à la mise en place progressive dans les forces armées.

En outre, la complexité croissante de matériels très performants qui font appel aux technologies les plus avancées, en particulier dans le domaine de l'atome, de l'aérospatial, de l'électronique, entraîne une croissance rapide des coûts unitaires : pour des matériels relativement classiques comme les bâtiments de la Marine on a observé dans la dernière décennie un doublement du coût des matériels répondant à des missions similaires. A cette escalade dans la complexité, les superpuissances elles-mêmes s'essoufflent car l'équilibre général d'une économie moderne et compétitive impose de strictes limites à la croissance des budgets militaires. En France, le budget d'équipement des Armées représentait 2,2 % du Produit National Brut en 1965; il n'en représentait plus que 1,7 % en 1970. Ce taux est à peu près stabilisé pour la période 71-75. C'est dire la rigueur avec laquelle il faut préparer et faire les choix d'équipements dans un éventail de possibilités de plus en plus étendu en raison de l'accélération du progrès technique, sous une contrainte financière qui les rend de plus en plus difficiles et de plus en plus graves car ils engagent un avenir de plus en plus éloigné.

L'ampleur même des problèmes ainsi posés a conduit les Armées à se lancer dans les nouvelles méthodes de rationalisation des choix budgétaires, méthodes dont le Gouvernement a décidé en 1968 la mise en œuvre au sein de l'Administration et dans lesquelles, pour leur part, les Armées s'étaient déjà engagées.

1,2 La rationalisation des choix budgétaires.

Le cadre global.

Les nouvelles méthodes en cours de mise en place visent en reliant aussi nettement que possible les moyens des forces — en équipement et en fonctionnement — aux missions qui découlent de notre politique de défense, à définir un cadre précis et global qui permette de rapporter les décisions, les choix et les arbitrages à un dessein cohérent.

Ce cadre est valable aussi bien pour la planification, que pour la programmation et la préparation du budget. Construit pour préparer l'avenir, il ne peut être un outil d'aide à la décision efficace que s'il sait enregistrer l'héritage des décisions déjà prises, tant dans leur contenu physique que dans leurs conséquences financières.

C'est ainsi que l'ensemble des Armées a été saisi dans une structure de 9 programmes majeurs, 5 programmes forces et 4 programmes soutien, eux-mêmes décomposés en plus de 400 éléments. En fonction des missions auxquelles participent ces programmes majeurs, les Armées étudient et définissent les indicateurs de capacité qui doivent permettre de figurer l'adéquation de leur contenu (équipements, personnel, activité) aux missions qui leur sont fixées. Le contenu lui-même est relié aux coûts qui lui correspondent (recherche, fabrication, entretien, consommation). Ainsi les crédits sont-ils, à travers l'emploi qui en est fait ou prévu, reliés aux objectifs qui les justifient.

La planification.

Élément le moins précis, mais aussi le moins fluctuant du système, la planification concerne le terme le plus long — 15 ans environ — et se propose, en explicitant clairement les buts à atteindre, de marquer les étapes des choix et des actions qui permettront d'y parvenir. Cette réflexion à long terme doit éviter de figer prématurément le choix des moyens futurs, mais doit s'efforcer de mettre en évidence leurs corrélations et leurs dépendances, et de les préparer. Elle ne prétend pas prévoir avec une précision parfaitement illusoire les ressources financières dont les Armées disposeront dans 10 ans, mais seulement vérifier au niveau des ordres de grandeur, la cohérence des besoins à long terme avec les ressources envisageables et s'assurer ainsi du réalisme des objectifs retenus.

Le plan naval, déjà élaboré et approuvé, répond à ce souci. Il a été publié par décret du Président de la République le 29 février 1972. Il sera suivi des plans relatifs aux autres Armées qui sont en cours d'étude ou de préparation et devraient pouvoir être publiés au cours des douze prochains mois.

Préparer le choix des moyens futurs implique que l'on cherche à rassembler les éléments opérationnels techniques et financiers propres à éclairer ce choix, au moment où il faudra le faire. C'est dire à quel point il importe d'orienter les recherches et les études à long terme en fonction des buts et dans les délais

mis en évidence par la réflexion sur la planification. Les efforts consacrés à la recherche, pour importants qu'ils soient financièrement, ne sauraient permettre de suivre toutes les voies dignes d'intérêt. L'orientation des recherches consiste donc en une sélection rigoureuse des opérations de recherche les plus prometteuses et les plus nécessaires. Dès 1967, une procédure d'orientation a été mise au point et appliquée au sein des Armées pour répondre à ce besoin essentiel.

La programmation.

L'horizon de la programmation est le moyen terme : 5 ans. C'est l'horizon des lois de programme militaire soumises au Parlement. La programmation engendre donc les lois de programme. Elle vise à prévoir de façon exhaustive l'emploi des crédits attendus dans les 5 ans à venir, année par année. Établie en fonction des objectifs retenus par la planification, elle vise à garantir le meilleur emploi des ressources, et constitue une obligation pour les Armées. La première loi programme (1960) avait pour objectif majeur notre force nucléaire. La deuxième loi (1965) a étendu son champ d'application. La troisième (1970) a réalisé une extension capitale : par des autorisations de programme ayant valeur législative, elle a englobé la totalité des armements.

Est-ce à dire que la programmation établie à un moment donné pour cinq ans doit et peut être suivie à la lettre pendant les cinq ans qu'elle couvre ? Hélas, il est évident que les motifs d'écarts entre prévision et réalité sont nombreux et parfois difficilement contrôlables. La prévision repose sur des hypothèses de ressources, sur des évaluations de coût, de performances, de délais, etc. Au fil des années, la réalité peut contredire peu ou prou ces hypothèses et ces évaluations, et donc créer des déséquilibres dans l'exécution du programme à cinq ans initial. C'est ainsi qu'en 1972, le Conseil de Défense a reconnu la nécessité d'une augmentation dans le budget de 1973 destinée malgré les hausses de prix à assurer l'exécution du contenu physique de la loi votée en 1970.

Aussi est-il en permanence nécessaire d'affiner les hypothèses initiales, de comparer le prévu et le réalisé, enfin d'ajuster la programmation elle-même pour en établir — parfois à un niveau d'objectifs moins élevé — l'équilibre et la cohérence.

Mais il importe dans ces ajustements de voir suffisamment loin et de projeter leurs conséquences tous les ans sur une année

future supplémentaire de façon à avoir une vue qui soit toujours à moyen terme. Par ce processus glissant, l'élaboration d'une loi de programme se fait de manière continue au cours de la période couverte par la loi de programme précédente.

La préparation du budget.

Quant au budget, il apparaît à l'évidence dans ce processus comme déduit — d'aussi près que possible en fonction de la conjoncture — de la première année du programme glissant à cinq ans. Inscrit dans une structure d'objectifs — celle des programmes majeurs — le budget se présente ainsi dans une forme différente qui éclaire et complète sa forme de présentation traditionnelle.

Pour la première fois, le projet de budget de l'année 1972 a été présenté au Parlement dans cette double forme : budget traditionnel et budget de programme.

La confrontation du prévu et du réalisé.

Cette confrontation, dont on a vu l'importance, doit être faite avec exactitude et rapidité, faute de quoi les mesures correctives nécessaires pour rétablir l'équilibre et la cohérence de la programmation risqueraient d'être prises trop tard ou à mauvais escient.

C'est pourquoi un effort important a été engagé pour amplifier les études de coût et en moderniser les méthodes, introduire partout où c'est utile et possible, des instruments comptables modernes et bien adaptés. Cet effort général n'est pas limité aux services, mais touche progressivement les unités militaires elles-mêmes (budgets de fonctionnement). Il a pour but non seulement de faciliter les comptes rendus d'exécution, mais de permettre une décentralisation aussi poussée que possible des décisions de gestion en fonction des objectifs généraux et particuliers fixés aux responsables. Des informations détaillées sur ces méthodes nouvelles de gestion et leurs modalités de mise en œuvre seront données dans le deuxième tome du Livre Blanc.

1,3 De la programmation militaire à la politique industrielle.

Il est clair que la planification et la programmation militaires ne seraient que des exercices d'école, si l'on ne pouvait s'assurer que les programmes décidés sont effectivement réalisables, non seulement du point de vue technique, mais aussi compte tenu des possibilités de l'industrie. Il est clair aussi qu'une prévision et

qu'une prospective de ces possibilités sont nécessaires, tant du point de vue de l'État-client que du point de vue des industriels fournisseurs. De tout temps cet ajustement a été réalisé, de façon plus ou moins heureuse et satisfaisante. Mais plus que jamais la nécessité s'impose d'une vision exacte des conséquences industrielles de notre politique militaire, et aussi des conséquences militaires de l'évolution économique, notamment dans les différents secteurs industriels qui intéressent l'armement.

Pour répondre au premier de ces deux soucis — l'évaluation des conséquences industrielles de notre politique militaire —, la 3e Loi de programme a donné lieu à une étude exhaustive de son impact industriel. Ainsi, les échéanciers de crédits ont été analysés en montants financiers par branches (construction navale, cellules d'avion, moteurs d'avions, électronique, etc.). Par branche on a distingué les crédits relatifs aux études et aux essais des crédits de fabrication. Cette distinction est en effet capitale pour assurer l'équilibre interne aux industries d'armement entre bureaux d'études et ateliers de production et pour apprécier l'incitation à l'innovation des budgets militaires. Enfin, on a établi la distinction entre la part des chiffres d'affaires résultants pour les Établissements d'État et l'industrie nationale ou privée.

Ces études qui donnent, malgré d'inévitables imprécisions, des indications précieuses sur les perspectives industrielles des prochaines années sont utilisées pour la gestion prévisionnelle des Établissements d'État et ont été communiquées aux représentants des secteurs industriels intéressés. Un aperçu de leurs conclusions sera donné plus loin.

Quant au deuxième souci — l'évaluation des conséquences militaires de l'évolution économique, notamment dans les secteurs industriels qui intéressent l'armement —, il conduit les Armées à définir et à suivre une politique industrielle dont il faut maintenant analyser les tenants et aboutissants.

2 LA POLITIQUE INDUSTRIELLE EN MATIÈRE D'ARMEMENT.

Notre politique industrielle en matière d'armement doit en premier lieu garantir la réalisation, aujourd'hui et demain, des programmes d'armement dont la Défense a besoin. Elle doit aussi s'insérer harmonieusement dans la politique industrielle, économique, sociale du Gouvernement.

En d'autres termes, il faut, d'une part, maintenir et moderniser un potentiel industriel qui nous assure en matière d'armement une indépendance suffisante pour que l'efficacité de notre défense ne soit pas tributaire de contraintes industrielles étrangères qui compromettraient notre liberté de décision; il lui faut, d'autre part, contribuer au développement économique sans peser sur la balance des échanges extérieurs, enrichir l'économie générale de progrès scientifiques et techniques utilisables à d'autres fins que la défense, s'insérer dans notre politique d'aménagement du territoire.

Les sources d'approvisionnement en matériels militaires doivent donc être choisies avec soin. L'importation pure et simple, la coopération internationale, la réalisation nationale, le recours aux Établissements d'État ou à l'industrie nationale ou privée sont les diverses possibilités entre lesquelles il faut jouer dans le respect des objectifs — parfois contradictoires — définis ci-dessus.

Avant d'entrer plus avant dans cette analyse, il convient de dresser un rapide panorama de l'industrie d'armement.

2,1 Panorama de l'industrie d'armement.

Effectifs.

Travaillent en France pour l'armement :

— 225 000 personnes sur des commandes nationales;

— 45 000 personnes sur des commandes de l'étranger,

soit en tout 270 000 personnes, dont 80 000 dans les Établissements de l'État de la Délégation Ministérielle pour l'Armement.

Part de l'armement dans l'activité nationale.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, le titre V du budget de la Défense Nationale (qui correspond en quasi-totalité aux dépenses liées à l'armement : recherches, études, développements, fabrications, investissements techniques et industriels, investissements pour les forces armées) représentait en 1970 1,7 % du PNB (produit national brut) et 8,8 % du budget de l'État. Mais l'impact des dépenses d'armement sur certains secteurs est particulièrement important :

— dans le secteur aérospatial, les commandes militaires nationales représentaient, en 1969, 46 % de l'activité, et les commandes pour l'exportation, 28 %;

— dans l'électronique, les Armées financent plus de 50 % de l'activité du secteur « professionnel »;

— la Défense Nationale emploie, directement ou indirectement l'équivalent de 2 000 chercheurs à temps plein.

Répartition des commandes.

En 1969, les Armées ont passé 15 milliards de commandes, dont :

— 23 % aux Établissements d'État;
— 22 % au secteur parapublic;
— 55 % au secteur privé.

Ces pourcentages sont relatifs aux commandes dont la maîtrise d'œuvre incombe aux organismes de chacun de ces secteurs. En termes de valeur ajoutée (c'est-à-dire en ventilant les sous-traitances) on obtient les valeurs suivantes :

— 12 % pour les Établissements d'État;
— 13 % pour le secteur parapublic;
— 75 % pour le secteur privé.

Ceci traduit notamment l'effort consenti par les Établissements d'État pour faire bénéficier leur environnement local et régional d'une activité de sous-traitance qui favorise particulièrement les petites et moyennes entreprises.

Prévisions d'évolution.

L'étude de l'impact industriel de la 3e Loi de programme militaire (1971-1975) met en lumière les éléments prévisionnels suivants :

— l'activité « fabrication » (y compris les prototypes) croît de 3 % par an, alors que l'activité d'études et d'essais décroît de 4 % par an environ;

— l'activité électronique représente 26 % de l'activité armement totale, elle croît de 2,5 % par an environ;

— l'activité aérospatiale représente 38 % de l'activité armement totale; elle croît de 1,5 % par an;

— les fabrications navales croissent de 9 % par an;

— les constructions mécaniques pour l'armement terrestre restent stables;

— l'activité munitions (hors missiles) croît de près de 5 % par an.

D'une façon générale, on constate une diminution très sensible de l'activité « études » concernant les missiles tactiques, l'aérospatial et les constructions navales, mais une croissance des fabrications classiques d'armement terrestre et de construction navale, croissance plus rapide que celle des fabrications électroniques et aérospatiales.

2,2 La politique industrielle « interne ».

Elle s'applique à un ensemble de 35 établissements industriels regroupant environ 57 000 personnes (sur l'effectif total de 80 000 personnes de la Délégation Ministérielle pour l'Armement), dont en particulier :

— 12 établissements ou arsenaux et 32 500 personnes pour les Constructions Navales;

— 11 établissements et 16 500 personnes pour les Armements Terrestres;

— 2 ateliers industriels de l'Aéronautique soit 2 500 personnes.

Elle s'efforce d'adapter les moyens aux besoins, de les utiliser au mieux, de clarifier les structures pour éviter que l'existence des arsenaux ne limite la liberté de décision des Armées en matière de programmes d'armement.

Adapter les moyens aux besoins.

Notre industrie d'armement d'État est d'abord un héritage des deux dernières guerres mondiales; c'est dire qu'elle s'est développée en fonction de conflits dans lesquels les forces engagées étaient considérables, et pour des durées longues, alors que la stratégie et les impératifs logistiques imposaient une dispersion du potentiel de production d'armement.

Elle a, en outre, bénéficié dans les années 1950 d'investissements industriels très importants, orientés sur des productions traditionnelles, en conséquence de la politique de réarmement intense qui était celle du monde entier à l'époque, à travers les crises successives (dont certaines, Indochine, Algérie, nous touchaient directement) et avant la stabilisation née de la dissuasion nucléaire.

Dès les années 1960, ce potentiel est apparu largement excédentaire et partiellement périmé pour les besoins d'une

politique de défense fondée sur la stratégie de dissuasion, en outre inadapté pour faire face aux besoins sélectifs d'innovation et de réalisations de pointe correspondants à cette stratégie.

Depuis 10 ans, un effort tenace de réduction du potentiel le plus classique a été poursuivi et se poursuit encore. Une douzaine d'établissements, en majorité voués aux armements terrestres, ont été soit fermés, soit transférés au secteur parapublic, soit reconvertis. Dans tous les cas, chaque situation a été traitée en fonction du contexte local et régional avec le plus grand soin, et il n'en est résulté aucun des drames sociaux qui accompagnent souvent les opérations de reconversion. Depuis lors, les établissements transférés ont trouvé, avec une nouvelle vocation plus proche des capacités qu'ils avaient acquises, un nouvel essor. C'est ainsi que l'Établissement de Limoges, transféré avec 1 300 personnes à la Société SAVIEM en 1964, a aujourd'hui plus que doublé ses effectifs d'alors.

Les Établissements de la Direction des Poudres posaient un problème particulier qui a été abordé en 1968 et a trouvé récemment sa solution avec la création, par une loi de juillet 1970, de la Société Nationale des Poudres et Explosifs. Dans ce nouveau cadre, la moitié des Établissements existants seront en 5 ans, soit fermés, soit reconvertis avec le même soin qui a présidé aux opérations antérieures de cette nature. Quant aux autres, ils doivent, grâce à la création de la Société, élargir et diversifier leur marché en trouvant aux commandes militaires un complément civil nécessaire à leur équilibre économique d'ensemble.

Quant aux établissements qui conservent leur « Statut d'arsenaux » c'est dans le sens d'un accroissement de leur capacité d'innovation que leur évolution doit être orientée, au demeurant dans la compétitivité.

Utiliser au mieux les moyens.

Pour tendre vers l'utilisation la meilleure des moyens industriels de l'État en matière d'armement, il faut d'abord programmer, c'est-à-dire prévoir le plan de charge tel qu'il découle de la programmation militaire, en déduire les activités de complément qui seraient nécessaires pour compenser les fléchissements de ce plan de charge, élaborer sur ces données une politique d'investissements tant en matériels qu'en formation technique des personnels, et établir les budgets annuels correspondants. Il faut aussi mesurer les écarts entre prévisions et réalisations, de façon à prendre les décisions d'ajustement sans lesquelles la

programmation resterait vaine. Ces méthodes sont bien connues : elles se relient évidemment à la programmation militaire, puisque le programme militaire à cinq ans fournit à l'industrie d'armement une prévision de la demande dont beaucoup de secteurs industriels ne disposent pas, mais aussi un outil d'adaptation quasi-continue de la demande et de l'offre, ou du moins des besoins militaires et des capacités de production de l'industrie d'armement.

Mais cette programmation d'ensemble demande à être précisée par des actions visant à répartir la charge entre les 35 établissements industriels d'État, c'est-à-dire, d'une façon ou d'une autre à « décloisonner » l'industrie d'armement, en particulier par des sous-traitances mutuelles à l'intérieur d'une même Direction Technique (ce qui est pratiqué couramment), mais encore entre Directions différentes (ce qui est moins fréquent). Ce décloisonnement doit aussi se traduire par une meilleure circulation de l'information technique et économique : à cet objectif répond la création du bulletin *l'Armement* et celle du Bureau des Méthodes et Technologies Modernes, organisme interdirections qui a pour mission d'encourager et de diffuser les innovations technologiques au sein de la Délégation Ministérielle pour l'Armement.

Par ailleurs, non seulement pour amortir les à-coups éventuels des plans de charge, mais aussi pour assurer la satisfaction des besoins militaires dans des conditions de qualité et de sécurité suffisantes, nous sommes amenés à rechercher une utilisation complémentaire des moyens, soit par une extension des débouchés militaires — c'est-à-dire par l'exportation, soit par la recherche de commandes civiles — c'est-à-dire par la diversification. On notera que l'extension des débouchés militaires répond, mieux que la diversification, à la nature même du potentiel de conception et de production de notre industrie d'armement d'État; en outre, dans bien des cas, elle permet de programmer des séries plus longues d'un même matériel, donc de faire bénéficier les Armées françaises de coûts unitaires plus faibles. La diversification, quand elle est seule possible, doit être prudente, et ne conduire en aucun cas à des investissements supplémentaires massifs, non plus qu'à un accroissement des effectifs; elle doit conserver un caractère de complément et s'appuyer sur l'existence d'un plan de charge militaire solide.

Enfin, l'effort vers une meilleure utilisation de nos moyens industriels doit s'accompagner d'une ouverture vers l'extérieur qui permette de mieux faire connaître les problèmes industriels

de l'Armement, mais aussi qui donne aux responsables de l'Armement l'occasion de mieux déceler des possibilités de diversifications rentables. Une telle ouverture, qu'elle se situe au niveau des organismes centraux du Ministère, ou à celui des Établissements, favorise l'intégration de notre industrie d'armement dans la vie économique et sociale de la Nation, et plus particulièrement des Établissements d'État dans leur environnement local et régional.

Clarifier les structures.

Il s'agit là, on l'a dit, d'éviter que l'existence des moyens industriels des Arsenaux ne pèse indûment sur la liberté de décision de l'État en matière de programmes d'armement. Jusqu'à présent en effet, et pour des raisons historiques, il existait une certaine confusion entre les missions qui relèvent du domaine étatique et du domaine industriel. Les premières qui sont relatives à la planification et à la programmation, à la définition des programmes, à leur gestion (contrôle de leur déroulement financier et matériel), à l'évaluation technique des systèmes d'armes, et enfin à la définition et à la mise en œuvre d'une politique scientifique, technologique et industrielle de l'armement, sont remplies sous l'autorité hiérarchique du Ministre, et ne peuvent être le fait que d'organismes d'État. Les secondes, qui couvrent les études de conception, de développement et de mise au point des matériels, leur production et leurs réparations industrielles, ainsi que la gestion des moyens correspondants, ne sont point différentes de celles qui incombent à tout organisme industriel, qu'il soit du secteur étatique ou privé.

L'imbrication de ces missions et de ces tâches, à tous les niveaux de la hiérarchie, rend malaisé pour chaque responsable l'arbitrage entre ses responsabilités de « puissance publique » et ses préoccupations d'industriel. Par ailleurs, en répercutant sur les prix des matériels les frais de soutien des activités étatiques (qui sont souvent mal identifiés) cette confusion ne facilite pas un jugement objectif sur la compétitivité de nos arsenaux.

Un effort a donc été entrepris pour marquer une séparation nette entre les tâches étatiques et les tâches industrielles, dans le secteur des Poudres d'abord, où la réforme évoquée plus haut rend cette séparation aisée, dans le secteur des Armements Terrestres ensuite où un groupement industriel a été constitué, en régie directe, sous l'autorité du Directeur Technique et donc finalement du Ministre. L'expérience des Armements Terrestres, plus difficile que celle des Poudres, sera aussi beaucoup plus riche d'enseignements valables pour les secteurs dont l'évolution

dans ce sens n'est pas encore engagée : une expérience semblable va s'amorcer à la Direction Technique des Constructions Navales.

2,3 La politique industrielle « externe ».

Cette politique, qui s'adresse à l'industrie d'armement nationale ou privée, ne peut faire appel à des instruments autoritaires. C'est une politique d'information et d'incitation, que la Défense Nationale a les moyens de mettre en œuvre notamment à travers les contrats qu'elle passe à l'industrie. Il faut rappeler ici que la Défense Nationale fournit au secteur aéronautique 46 % de son activité et 50 % au secteur de l'électronique professionnelle. Son impact est également important bien que plus faible, dans certains domaines de la mécanique, de l'électromécanique, de la chimie, etc.

Cette politique industrielle externe comporte plusieurs volets :

— l'information des entreprises sur les besoins de la Défense;
— la sélection des sources d'approvisionnement et l'adaptation des structures;
— la politique des prix;
— la promotion des exportations;
— la politique d'innovation.

L'information des entreprises sur les besoins de la défense.

Parce que l'État doit, en vertu de l'intérêt national comme de son intérêt de client, inciter les entreprises à améliorer leur gestion et à se doter en particulier d'outils prévisionnels efficaces, il lui appartient de fournir à l'industrie ses propres prévisions de client. C'est là le but de travaux tels que les études de l'impact industriel de la 3e Loi de programme qui ont été évoquées plus haut.

La sélection des sources d'approvisionnement.

Il s'agit là de cet aspect difficile de la politique industrielle qui concerne le choix des contractants. La concurrence parfaite, solution considérée comme la plus souhaitable et la plus équitable il y a quelques années, la plus propre aussi à stimuler la compétition entre industriels et finalement la réduction des coûts, apparaît de plus en plus comme une solution d'application limitée au cas des programmes mineurs de technicité traditionnelle. Pour tous

les programmes d'armements modernes, elle se heurte à des réalités économiques qui la rendent peu praticable.

Les concurrents potentiels pour la prise en charge de tels programmes sont en fait en nombre très limité, car les technologies nécessaires ne sont pas largement répandues. La compétence et la compétitivité requièrent souvent une taille critique importante, encore que l'avenir reste largement ouvert à des entreprises moyennes bien spécialisées. Par-dessus tout, le dynamisme et la capacité d'innovation des bureaux d'études ne peuvent être entretenus que par un flux suffisant de commandes. Mais ce flux est limité par le volume de crédits d'études dont disposent les Armées. A vouloir procéder à un saupoudrage de ces crédits, on n'aboutirait qu'à affaiblir le potentiel d'innovation national.

Un équilibre délicat est donc à rechercher en permanence entre le recours traditionnel à la concurrence et la concentration de nos ressources, dans chaque secteur, sur un nombre d'industriels suffisamment réduit pour que la capacité d'innovation soit la plus grande possible. Ceci implique des mécanismes de régulation moins automatiques que ceux du marché.

L'adaptation des structures.

En vertu des considérations précédentes, les Armées ont été et pourront être encore amenées à favoriser une restructuration de l'industrie d'armement par la voie d'une certaine concentration de moyens. Cette voie ne saurait être une panacée, mais la simple comparaison par secteurs des entreprises françaises et des entreprises étrangères montre dans bien des cas une différence de taille, parfois considérable, qui peut être tenue pour un sérieux handicap en matière de compétitivité et de capacité d'innovation.

Excluant donc toute mesure brutale qui consisterait à réserver par principe les contrats aux deux ou trois entreprises les plus dynamiques de chaque secteur, il faut que les Armées incitent certains secteurs à entreprendre eux-mêmes leur concentration, qui peut être d'ailleurs le cas échéant catalysée par les entreprises nationales du secteur, s'il en existe.

Ainsi, dans le secteur des cellules aéronautiques, un premier regroupement a ramené avant 1960 à 4 entreprises principales la structure très disséminée héritée de l'entre deux guerres. Récemment, le regroupement DASSAULT-BREGUET (1967) d'une part, la fusion de Nord-Aviation, de Sud-Aviation et de la Société d'Études et de Réalisations d'Engins Balistiques dans la Société

Nationale des Industries Aérospatiales (1970) d'autre part, ont ramené à deux le nombre des entreprises majeures.

Ainsi, dans le secteur des moteurs d'avions, l'absorption d'HISPANO par la SNECMA a conduit à une situation bipolaire où TURBOMECA est spécialisé dans les petits moteurs et la SNECMA dans les moteurs de taille supérieure. Une association de la SNECMA avec MESSIER (1971) a permis de concentrer en une société unique la compétence en matière de trains d'atterrissage.

Par ailleurs, on peut citer la constitution de la Société Européenne de Propulsion (1969) et récemment le rapprochement de cette société d'une partie du Laboratoire de Recherches Balistiques et Aérodynamiques de Vernon (1971) qui ont permis de rassembler dans un seul ensemble industriel, puissant et dynamique, les compétences en matière de propulsion par fusées à usage civil ou militaire. En outre, un groupement d'intérêt économique entre la Société Nationale des Poudres et la Société Européenne de Propulsion doit voir le jour en 1972.

Dans le domaine des équipements aéronautiques, un récent groupement d'intérêt économique (1972) centré sur les équipements de contrôle de la navigation aérienne préjuge favorablement les concentrations à venir.

Enfin, des études sont en cours pour créer des groupements d'intérêt économique entre industries d'État et industries privées afin d'assurer, notamment dans le domaine des plans de charge et de l'expansion commerciale, l'unité de vues indispensable.

Au-delà de cet effort de restructuration nationale, des rapprochements à l'échelle européenne peuvent être envisagés là où la dimension nationale peut se révéler insuffisante, soit pour des raisons de production, soit pour des raisons d'étendue des marchés. On peut alors avoir recours soit à des associations permanentes, soit à des coopérations limitées à des programmes déterminés. Mais, dans tous les cas, la préoccupation essentielle des Armées est de mettre les programmes d'armement à l'abri des contraintes extérieures qui pourraient en compromettre l'aboutissement.

La politique des prix.

Il est bien évident que les restrictions de la concurrence posent les problèmes de prix en termes nouveaux pour le client. Encore faut-il souligner que — quel que soit le mode de conclusion du prix d'un marché important, l'intérêt national n'est pas dans

l'adoption d'un prix trop bas qui risquerait de mettre en danger une entreprise. A l'inverse, la conclusion d'un prix supportable par l'entreprise, mais non compétitif par référence à l'étranger serait à terme nuisible à notre économie. La recherche d'un prix à la fois convenable pour l'entreprise et compétitif est affaire délicate, qui exige, d'une part, des connaissances approfondies de la part des services officiels, d'autre part, une bonne gestion, technique et financière de l'entreprise.

Les contrats vont des contrats « en régie » — contrôlés sur factures — aux contrats à forfait. C'est bien entendu à la seconde formule qu'il faut tendre, mais il est souvent bien difficile pour l'État comme pour l'industriel d'apprécier le montant d'un forfait au début d'un programme nouveau. Le risque technique dépasse quelquefois le niveau normalement acceptable par une entreprise. Des formules d'intéressement, intermédiaires entre la régie et le forfait sont parfois utilisées. La tendance reste à passer au forfait dès que c'est possible, car c'est là le mode de conclusion des prix le plus incitatif à une bonne gestion pour l'industriel concerné.

Les exportations.

Grief est souvent fait en France du fait que notre politique industrielle d'armement ait mené à un développement sensible de nos exportations de matériels militaires. Cet hommage à leur qualité est considéré en même temps comme une participation aux tensions du monde.

Il faut savoir que nos exportations de matériels militaires ont un double fondement, politique et économique.

Fondement politique : il nous est difficile de nous soustraire au devoir de répondre aux demandes de certains pays, soucieux de leur défense et qui désirent l'assurer librement sans avoir recours aux puissances dominantes de chacun des deux blocs. Ne pas répondre à ces demandes serait accentuer l'hégémonie des très grands et aussi renoncer à toutes les actions modératrices attachées à notre position d'exportateur, comme, par exemple, le refus de vendre des armes qui, en raison des circonstances, pourraient alimenter une agression. Bien d'autres pays n'ont pas cette réserve.

Fondement économique : on a déjà évoqué les avantages de l'exportation : meilleur équilibre de la charge, accroissement des quantités produites, donc amortissement des frais fixes sur des séries plus longues, caractère concurrentiel du marché international qui constitue un test de compétitivité pour nos entreprises.

Il faut, en outre, souligner que l'exportation des matériels vers les pays très industrialisés, et eux-mêmes dotés d'une industrie d'armement, s'inscrit souvent dans des mécanismes de compensation, portant soit sur d'autres matériels que nous ne fabriquons pas, soit plus fréquemment sur certaines parties de ces matériels eux-mêmes, s'ils sont produits en coopération.

Statistiquement, les livraisons effectuées et les commandes enregistrées en 1970 et 1971 concernent les matériels aéronautiques pour près des trois quarts, les matériels terrestres pour environ le cinquième, le reste se répartissant entre les matériels navals et les équipements purement électroniques n'entrant pas dans les matériels des catégories précédentes.

Mais les statistiques prennent pour base la réglementation de l'exportation des matériels dits de guerre qui englobe, en fait, d'autres équipements que les équipements militaires. C'est ainsi qu'environ 20 % du chiffre d'affaire aéronautique concerne l'aéronautique civile.

Globalement, les statistiques indiquent 3,5 milliards de francs de livraisons en 1971 contre plus de 3 milliards en 1970 et 7,1 milliards de francs de commandes en 1971 contre 7,2 milliards en 1970. Les deux tiers de ces livraisons et de ces commandes concernent des pays très industrialisés, eux-mêmes généralement dotés d'une industrie d'armement importante.

La comparaison entre le montant des livraisons et celui des commandes marque une forte progression qui garantit pour les prochaines années à notre industrie d'armement un plan de charge pour l'exportation favorable surtout dans la branche aéronautique.

La politique d'innovation.

Pour être compétitive sur le marché international et pour satisfaire, dans l'avenir, les besoins militaires français, l'industrie d'armement doit être créatrice, et l'État doit veiller au maintien de sa capacité d'innovation.

Dans ce domaine, les programmes de recherche orientée, choisis en fonction de leur utilité militaire future, jouent un rôle important : une grande partie d'entre eux est confiée à l'industrie. Il en est de même, et pour des volumes financiers beaucoup plus importants, des contrats de développement liés au lancement des programmes d'armement. Par ailleurs, l'État accepte d'inclure dans les prix des fournitures qui lui sont destinées, une part

plus ou moins élevée de frais dits « d'études libres » — le choix de ces études étant laissé à la responsabilité des entreprises concernées.

Les recherches et développements financés directement par la Défense Nationale représentent environ 20 % du Budget total de l'Armement, et 22 % si l'on y ajoute les études libres et les contrats d'aide à l'exportation en matières d'études cités plus haut; soit environ 3 milliards par an.

***

La politique d'armement dont viennent d'être exposés les deux volets, définition des besoins militaires, définition de la politique industrielle capable d'y répondre, appelle pour être bien conduite une saine gestion dans tous les domaines technique, industriel et financier, et une liaison étroite entre les ingénieurs gestionnaires et les officiers utilisateurs. A l'occasion des grands programmes d'armement de ces dernières années et en fonction des difficultés nouvelles résultant aussi bien de leur dimension que de leur complexité technique, d'importants efforts ont été entrepris pour adapter les méthodes de gestion à ces exigences nouvelles. Des informations détaillées sur ces sujets seront données dans le deuxième tome du *Livre Blanc.*

***

En conclusion, dictée aussi bien par la profonde transformation des concepts de la défense depuis 20 ans dans le monde et singulièrement en France, que par la transformation non moins profonde des conditions de la prospérité industrielle et économique pendant le même temps, notre politique industrielle en matière d'armement est une œuvre de longue haleine. Entreprise depuis plus de 10 ans, les succès actuels de l'Industrie d'Armement en sont les fruits.

Cette politique sera poursuivie, améliorée et adaptée, s'il en est besoin, dans l'avenir. Elle devra cependant rester dans cette voie moyenne, la plus difficile, d'une incitation de l'État à la créativité et à la compétitivité des entreprises, incitation qui doit être ferme sans tomber dans l'excès qui donnerait à l'État le monopole de toute décision.

CHAPITRE V

LES FINANCES DE LA DÉFENSE

Les capacités militaires qu'il nous faut acquérir et maintenir pour répondre aux impératifs de la politique de défense, exigent l'entretien, la formation et le perfectionnement d'un personnel nombreux et la mise en œuvre d'une politique industrielle de développement et de production de matériels variés et complexes, faisant appel aux dernières découvertes de la technique et les suscitant souvent; c'est dire la nécessaire ampleur du budget de la défense, c'est dire aussi l'importance de sa valeur économique.

L'effort financier consacré par la France à sa défense peut être apprécié globalement par la part qu'il représente de son produit national brut ou de son budget global. Son analyse donne en outre la traduction financière et économique des choix de notre politique de défense tels qu'ils ont été explicités dans les précédents chapitres.

1 LE BUDGET GLOBAL DE LA DÉFENSE.

Le volume des dépenses militaires est, comme il se doit, déterminé par la situation internationale et la gravité des périls pour la sécurité de la Nation. Les besoins des armées, sont pour les uns permanents, pour les autres dépendants des événements et des campagnes.

La France est aujourd'hui en paix, aucune menace précise ne pèse directement sur elle. Dès lors la part du budget de l'État consacrée aux armées résulte d'un compromis entre les nécessités permanentes de la défense et les conditions du meilleur développement économique et social de la nation : ces dernières ont bien sûr, la priorité, mais la nature même de la stratégie de dissuasion qui requiert une stricte continuité de l'effet dissuasif, et aussi la très longue durée du développement des matériels majeurs de la défense imposent une grande régularité des ressources qui lui sont affectées. Il faut avoir clairement conscience qu'une

impasse dangereuse sur les moyens de la défense, ne se corrige que lentement et peut être irréparable.

La part de la défense dans le budget de l'État était de l'ordre de 28 % entre 1900 et 1913; elle a fluctué entre 20 et 25 % de 1927 à 1934; elle n'est que de 17 % environ aujourd'hui. Cette tendance à la décroissance de la part des dépenses militaires dans le budget de l'État n'est pas propre à la France, mais le facteur principal en est bien entendu l'augmentation des autres charges des États modernes.

Dans les années récentes, le phénomène de décroissance relative a été marqué, d'abord assez nettement à la fin des engagements outre-mer, plus modérément ensuite. Ainsi, de 1959 à 1972 le taux de croissance moyen du budget de la défense est inférieur de 4 points au taux de croissance moyen du budget de l'État. De 1969 à 1972, cet écart est de 1 point et demi.

PART DU BUDGET DE LA DÉFENSE DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT (%)

1959	28,8	1964	23,0	1969	17,9
1960	28,5	1965	22,5	1970	17,6
1961	26,7	1966	21,8	1971	17,2
1962	24,7	1967	20,7	1972	17,0
1963	23,9	1968	20,0		

Alors que précédemment, la part du budget de la Défense dans le produit national était restée à peu près constante, elle a décru depuis 1959 au même rythme que sa part dans le budget de l'État.

PART DU BUDGET DE LA DÉFENSE DANS LE PRODUIT NATIONAL BRUT (%)

1959	5,78	1964	4,34	1969	3,60
1960	5,48	1965	4,25	1970	3,32
1961	5,12	1966	4,14	1971	3,17
1962	4,71	1967	4,10	1972	3,13
1963	4,50	1968	3,97		

Ces chiffres en décroissance continue depuis 1959 sont cependant marqués par deux périodes de décroissance plus rapide. La première dans les années 1962-1965 marque, à la fin de la guerre d'Algérie, la contraction importante des effectifs militaires et la diminution des fabrications les plus traditionnelles au profit des

études de modernisation de notre équipement militaire et notamment des études relatives à la force nucléaire de dissuasion. La deuxième, depuis 1968, est la traduction dans le budget de la défense des mesures financières de redressement de la situation inflationniste générale. Ainsi, entre 1967 et 1971, la part du budget militaire dans le produit national a-t-elle diminué de près de 1 point (3,13 % au lieu de 4,10 %), ce qui correspond à une diminution du pouvoir d'achat de 10 milliards de francs au long de cette période. En fait, c'est la diminution du budget de la défense de 1968, 1969, 1970 qui a assuré, pour une grande part, le redressement budgétaire nécessité par les suites des événements de mai 1968.

Ce pourcentage de 3,13 % avoisine ainsi les pourcentages les plus bas observés depuis le début du siècle et dans des périodes qui n'ont jamais été que de courte durée. Ces comparaisons sont, il est vrai, de valeur fort discutable, les besoins de la défense ayant, depuis lors, subi des mutations considérables. Mais, aujourd'hui plus qu'hier, pour les raisons indiquées plus haut, le budget de la défense ne peut accepter de compressions excessives et durables sans risque pour la nation. D'ailleurs, la hausse des soldes et traitements, et la hausse des prix des matériels augmentent notablement le coût du simple maintien de notre défense et rendent plus difficile l'exécution des programmes prévus. Aussi, bien que le premier souci de la défense soit de tirer un parti toujours meilleur des crédits qui lui sont alloués, il reste que la décroissance relative observée depuis 1959 ne saurait se poursuivre.

Cette remarque ne peut qu'être renforcée si l'on considère l'évolution des budgets de défense des pays européens. Sans doute, l'interprétation des statistiques internationales est-elle fort délicate en ce domaine et ne doit-elle pas manquer de tenir le plus grand compte des particularités géographiques et historiques comme des orientations et des limitations politiques qui expliquent les différences de nature, de structure, et de volume des forces armées que les budgets reflètent.

A cet égard, si l'on peut noter que la part de la défense dans le produit national a diminué de 1960 à 1970 dans tous les pays d'Europe occidentale (0,5 % pour des pays comme l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas, 1 % pour le Royaume-Uni), il est surtout intéressant de remarquer que le taux français d'aujourd'hui, à peine supérieur à celui de l'Allemagne Fédérale, est inférieur de 1 point et demi au taux britannique.

La comparaison du budget français de la défense avec celui des pays voisins confirme donc bien les conclusions que l'on

pouvait tirer à considérer son évolution propre depuis dix ans. Si ce budget nous a permis de mettre en œuvre avec succès les moyens d'une stratégie nucléaire de dissuasion nationale incontestablement en rapport avec la place qui est la nôtre en Europe, le resserrement des solidarités européennes dans l'avenir impliquera au moins un maintien à son niveau actuel de la part qu'il représente dans le produit national et sans doute une certaine augmentation de cette part.

2 LA STRUCTURE DU BUDGET DE LA DÉFENSE.

La structure classique du budget de la défense se décompose en deux titres et quatre sections. Chacune des sections (forces terrestres, Marine, Air, section commune) est alimentée par des crédits des deux Titres, Titre III (fonctionnement) et Titre V (équipement).

Les études entreprises en vue d'une décomposition du budget par objectifs, évoquées dans la première partie du chapitre IV, ont conduit à définir une structure différente par « programmes majeurs forces » et « programmes majeurs soutien ».

Il est intéressant de retracer l'évolution statistique depuis 1959 de la répartition des crédits de la défense par nature (équipement, fonctionnement) et entre les armées bénéficiaires (section). Cette analyse pourra être complétée par une illustration de leur répartition par objectifs limitée à l'année 1972 — puisque les outils du budget par objectifs n'existaient pas dans la décennie 1960-1970.

2,1 Évolution de la répartition des crédits budgétaires depuis 1959.

a) *Répartition par titres.*

ANNÉES	PART TITRE III	PART TITRE V	ANNÉES	PART TITRE III	PART TITRE V
1959.....	62,3	37,7	1966.....	48,8	51,2
1960.....	64,3	35,7	1967.....	48,2	51,8
1961.....	65,8	34,2	1968.....	48,0	52,0
1962.....	67,6	32,4	1969.....	50,7	49,3
1963.....	57,8	42,2	1970.....	51,8	48,2
1964.....	54,1	45,9	1971.....	53,2	46,8
1965.....	50,1	49,9	1972.....	53,3	46,7

L'examen de ce tableau fait apparaître plusieurs périodes. Son interprétation est aisée dès lors que l'on sait que les trois-quarts des crédits du Titre III (fonctionnement), ou presque, sont relatifs aux effectifs :

NATURE DE CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT	1960	1965	1968	1969	1970	1971	1972
Rémunérations, charges sociales	57,9	62,9	60,0	63,7	63,5	64,1	63,8
Entretien du personnel.....	15,1	9,8	9,7	8,9	8,8	8,6	8,5
Total part relative au personnel	73,0	72,7	69,7	72,6	72,3	72,7	72,3
Fonctionnement des matériels et entretien immobilier....	23,9	23,5	28,8	23,8	24,0	23,3	23,3
Subventions, dépenses diverses	3,1	3,8	3,6	3,6	3,8	4,0	4,4
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Au passage, on peut constater les économies faites après la fin de la guerre d'Algérie sur l'entretien des personnels, entièrement absorbées par les hausses de rémunérations, et les efforts faits à partir de 1965 au profit de l'entretien des matériels et des immeubles dont le taux au sein du Titre III touche à son maximum en 1968, année où le Titre III atteint dans l'ensemble du budget sa valeur relative la plus basse (48 %). Il n'en reste pas moins que l'évolution du titre III dans l'ensemble du budget est essentiellement liée à l'arbitrage entre les coûts du personnel et les coûts d'équipement.

A cet égard, les années 1959 à 1962 marquent une tendance au renforcement relatif du titre III qui s'inverse brutalement en 1963 après la fin de la guerre d'Algérie pour laisser place à un effort en faveur de l'équipement, effort qui culmine au budget de 1968.

C'est bien la marque d'une politique nouvelle au titre de laquelle l'effort d'étude et de fabrication de la force nucléaire stratégique prend une ampleur croissante tandis que les effectifs militaires passent de plus de 1 million en 1962 à moins de 600 000 en 1965. Pendant cette période, le montant des autorisations de programme ouvertes croît annuellement de 12,6 %, entraînant une augmentation corrélative des crédits de paiement.

Après 1968, le titre III reprend une légère croissance au détriment du Titre V. Cette évolution résulte, à effectifs pratiquement constants, de l'augmentation relative des charges de personnel dans un budget total sévèrement limité : il ne peut en être autrement, car les hausses des soldes et indemnités sont imposées par la hausse du coût de la vie. Il en est résulté une contrainte sévère lors de l'élaboration de la 3e Loi de programme 1971-1975 qui a amené à cette occasion le Gouvernement à entreprendre pour cette période une politique de réduction modérée des effectifs. Il serait cependant irréaliste, sauf augmentation importante du budget global, d'espérer voir la part du Titre III diminuer, dans les prochaines années. Les crédits alloués à l'activité courante et à l'entraînement des forces ont été trop sévèrement comprimés dans les récentes années. Un effort est nécessaire dans ce domaine, comme dans celui de l'infrastructure (casernements, terrains de sport).

b) *Répartition par armées bénéficiaires.*

La répartition des crédits budgétaires entre les sections a subi depuis 1960 une certaine évolution qui peut être schématisée par les données suivantes (établies dans la structure budgétaire de 1972).

SECTIONS (%)	1960	1965	1972
Forces terrestres	42,6	25,3	25,7
Marine	12,8	13,9	17,8
Air	21,0	21,3	21,6
Commune (Gendarmerie)	6,9	6,9	8,5
Commune (hors Gendarmerie)....	16,7	32,6	26,4

Ces données font apparaître à nouveau l'effet des réductions d'effectifs intervenues de 1962 à 1965, essentiellement au sein de l'Armée de Terre, et celui de l'effort fait en faveur de la Force Nucléaire Stratégique, effort qui explique la croissance de la Section Commune de 1960 à 1965 (engins-atome), tandis que les Mirage IV et les sous-marins nucléaires ont été financés par la Section Air et la Section Marine. Après 1970, la Section Commune a cédé du terrain, car les dépenses annuelles en matière d'atome et d'engins stratégiques ont cessé de croître. La Marine et la Gendarmerie ont pu bénéficier ainsi d'un certain accroissement de crédits qui leur permet d'entrer peu à peu dans la voie d'une modernisation qu'il avait bien fallu différer.

La comparaison des crédits de payement du titre V affectés par les 3 plans militaires aux différents types d'armement confirme cette analyse :

TYPES D'ARMEMENT	CRÉDITS DE PAIEMENT		
	1960-1964 (%)	1965-1970 (%)	1971-1975 (%)
Forces nucléaires	27,6	45,5	36,9
Armement classique.....	72,4	54,5	63,1
Dont :			
— Section Commune	7,6	5,6	6,8
— Section Forces Terrestres ..	26,9	17,5	20,8
— Section Marine	16,0	13,1	14,4
— Section Air	21,9	18,3	21,1

2,2 Répartition du budget 1972 par objectifs.

L'analyse du budget par objectifs réalise le classement des crédits entre neuf « programmes majeurs » suivant quatre grandes « catégories de coût ».

Les cinq premiers programmes majeurs visent la constitution le développement ou le maintien des forces elles-mêmes au niveau

opérationnel convenable. Les quatre suivants regroupent les dépenses de soutien et d'administration générale. Par catégories de coût, on regroupe au sein de chaque programme majeur les dépenses qui lui sont directement affectables.

Les deux tableaux suivants indiquent pour le budget 1972, l'un sa décomposition en programmes majeurs et catégories de coût, l'autre comment les personnels dépendant de la Défense Nationale se répartissent entre les programmes majeurs.

Le premier tableau indique que les 2/3 des crédits sont affectés aux forces elles-mêmes, soit pour leur fonctionnement soit pour leur rénovation à court et moyen terme, le reste se répartissant à raison de 80 % pour les soutiens et l'administration générale proprement dits, à raison de 20 % (recherche, développement, essais) pour la préparation de la rénovation des forces à long terme. C'est bien entendu sur les soutiens et l'administration générale que porteront dans les prochaines années les efforts les plus grands d'économies, afin de donner son rendement maximal au budget de la défense. Il ne faudrait cependant pas croire que cette voie offre des perspectives d'économies très substantielles, le bon fonctionnement et l'efficacité d'une armée moderne ne vont pas sans une structure de haut commandement et d'administration nécessairement complexe, ni sans une mise en commun de certaines fonctions de soutien — au nom même de la rentabilité —, mise en commun qui se traduit par un gonflement des programmes majeurs de soutien des personnels et de soutien des matériels.

La prise en considération des chiffres relatifs aux programmes majeurs-forces appelle quelques commentaires. Si les crédits affectés directement aux forces nucléaires représentent moins du quart des crédits affectés directement à l'ensemble des forces et un peu plus de la moitié des crédits affectés aux forces de manœuvres (terrestres, aériennes et navales), ils sont essentiellement constitués de crédits d'équipement et comprennent encore une part prédominante de crédits de développement et d'essai, ce qui marque à la fois que la FNS est en cours de constitution et qu'elle requiert proportionnellement moins d'effectifs que le reste des forces. A l'inverse, on pourra constater que les forces de sécurité générale (Défense opérationnelle du Territoire, Gendarmerie) font beaucoup plus appel aux hommes qu'à la technique et aux matériels.

PRÉSENTATION DU PROJET DE BUDGET 1972 PAR PROGRAMMES MAJEURS

(Évaluation des crédits de paiement en millions de francs)

PROGRAMMES MAJEURS	RÉMUN. CHARGES sociales	AUTRES DÉPENSES de fonct.	RECHER. DÉVELOP. ESSAIS	ÉQUIPEM.	BUDGET 1972	TITRE III	TITRE V
1. Forces de riposte nucléaire	439	353	2 853	1 101	4 746	777	3 969
2. Forces de manœuvre.	1 884	1 662	1 254	4 381	9 181	3 410	5 771
3. Forces de sécurité générale	2 110	505		351	2 966	2 574	392
4. Forces d'action extérieure.....	795	333	7	73	1 208	1 097	111
5. Forces d'usage général	1 059	578	11	771	2 419	1 578	841
Programmes majeurs « FORCES »	6 287	3 431	4 125	6 677	20 520	9 436	11 084
6. Recherche, développement, essais	371	284	1 181	324	2 160	649	1 511
7. Soutien des person...	2 144	1 217	36	419	3 816	3 283	533
8. Soutien des matériels	963	1 024		1 232	3 219	1 968	1 251
9,1. Administration centrale et organismes rattachés.....	765	177		112	1 054	933	121
9,2. Activités diverses ...	272	137		52	461	409	52
Programmes majeurs « SOUTIENS »	4 144	2 555	36	1 815	8 550	6 593	1 957
Déduction des produits d'aliénation (1)		— 25			— 25	— 25	
TOTAL GÉNÉRAL	10 802	6 245	5 342	8 816	31 205	16 653	14 552

(1) Terre, chap. 34.99.

RÉPARTITION DES PERSONNELS ENTRE LES PROGRAMMES MAJEURS

PROGRAMMES MAJEURS	PERSONNELS MILITAIRES										PERSONNELS CIVILS				TOTAL des PERS.
	ACTIVE			CONTINGENT				PERS. FÉMININS		TOTAL des militaires	FONCTION.	AUXIL. et CONT.	OUVRIERS	TOTAL des civils	
	Officiers	S.-Off.	H. du R.	Officiers	S.-Off.	H. du R.	V. F.	Off.	S.-Off.						
1. Forces de riposte nucléaire.	1 462	7 948	3 305	23	246	5 671		4	228	18 887	37	34	106	177	19 064
2. Forces de manœuvre	9 965	38 715	20 037	516	3 996	111 312	45	8	619	184 913	117	2 666	3 748	6 531	191 444
3. Forces de sécurité générale ...	4 150	61 363	1 321	125	1 116	28 742	105	16	496	97 434	2 195	136	754	3 085	100 519
Dont Gendarm.	1 539	55 777			39	741	25			58 121	286	6	306	598	58 719
4. Forces d'action extérieure	2 078	9 712	10 469	52	500	19 872			41	42 724	313	380	1 112	1 805	4 4 529
Dont Gendarm.	59	2 208								2 267					
5. Forces d'usage général	3 605	23 643	8 164	126	1 127	36 417	130	99	1 922	75 233	1 741	83	2 834	4 668	79 901
6. Recherche, développement, essais	1 098	2 810	1 039	99	148	2 469		3	123	7 789	1 095	1 554	4 194	6 843	14 632
7. Soutien des personnels.....	10 712	30 610	23 516	638	1 519	42 547	115	219	3 866	113 742	9 527	1 249	12 088	22 864	136 606
Dont Gendarm.	187	2 726				520				3 433	30		103	133	3 566
Dont Service de Santé	1 777			221			65	145	1 570	3 778	1 135	383	4 216	5 734	9 512
8. Soutien des matériels	2 332	9 129	3 146	40	339	12 294			418	27 698	4 558	1 113	17 438	23 109	50 807
9,1. Administration Centrale et organismes rattachés.....	4 314	5 125	239	175	236	4 253	5	110	1 495	15 952	6 980	1 933	3 491	12 404	28 356
9,2. Activités diverses	328	523	28	31	49	264			86	1 309	67	5	30	102	1 411
TOTAL des effectifs budgétaires	39 744	189 578	71 264	1 825	9 276	263 841	400	459	9 294	585 681	26 630	9 153	45 805	81 588	667 269
Personnels D.M.A. en Compte de Commerce	1 980			25						2 005	6 280	2 218	41 931	50 429	52 434

Quant à la répartition des effectifs par programmes majeurs, elle illustre notamment la part considérable du contingent dans les forces et particulièrement dans les forces de manœuvre. Sans doute, plus de 60 000 hommes du rang du contingent sont-ils incorporés dans les soutiens, contre 200 000 dans les unités combattantes, et ces chiffres incitent à un effort supplémentaire pour orienter le contingent vers les forces elles-mêmes, on l'a dit au chapitre III; mais, en même temps, les précisions numériques données ici et l'importance du soutien pour l'efficacité même des forces permettent d'apprécier les limites d'un tel effort.

De façon plus générale, on peut constater que la Défense Nationale emploie directement plus de 700 000 personnes. A cette population, il faut ajouter celle qui vit dans les secteurs nationalisé et privé des commandes militaires, uniquement nationales, soit environ 145 000 salariés. Ainsi les traitements et salaires versés directement au titre de la Défense Nationale représentent 2,9 % de l'ensemble des traitements et salaires versés en France et 15,8 % de ceux versés par l'Administration. Les achats de biens et services par la Défense représentent, quant à eux, 2 % des achats de l'ensemble des agents et près de 24 % des commandes des administrations publiques.

3 CONCLUSION.

De l'examen rapide des crédits consacrés à la défense ces dernières années, de leur montant, de leur situation relative par rapport au budget de l'État et au produit national, de leur répartition entre les titres, les sections et suivant les objectifs, on peut dégager quelques conclusions marquantes.

La première concerne la façon particulièrement nette dont, depuis 1962, la stratégie de dissuasion s'est traduite dans le budget de la défense.

La deuxième concerne la difficulté, dans les enveloppes financières allouées, des arbitrages entre les différents grands postes de dépenses. Il est par exemple indéniable que les crédits de fonctionnement et d'entraînement des forces sont aujourd'hui tenus dans des limites trop étroites pour que les Armées puissent le supporter longtemps sans dommage grave. Il n'est pas moins évident que la politique de rénovation des équipements a subi le contrecoup de la situation économique des années 1968 et 1969; sans doute les besoins financiers liés à la force nucléaire se sont

faits simultanément un peu moins pressants, mais la modernisation des armements classiques aurait dû bénéficier alors d'un effort plus grand que celui qui a pu être consenti.

Le caractère tendu de cette situation est un puissant motif pour améliorer la planification et la programmation des dépenses des armées à long et moyen terme. Les mêmes exigences financières ont incité à des efforts importants et rapides dans la voie du perfectionnement des méthodes de gestion, non point que les méthodes usuelles soient défaillantes, mais afin de mesurer le plus justement et le plus vite possible les conséquences des restrictions inévitables en fonction de leur point d'application. C'est ainsi que se développent au sein des forces les budgets de fonctionnement qui tendent à décentraliser la décision et à en mesurer plus précisément les effets et que démarre au sein des services l'étude des budgets de gestion destinés à permettre à leurs responsables d'apprécier mieux la rentabilité de leur comportement par comparaison avec celui des organismes extérieurs aux Armées avec lesquels ils peuvent se trouver des points communs. Le deuxième tome du *Livre Blanc* exposera en détail la nature et la portée de ces améliorations dont l'ensemble représente un effort qui mérite d'être expliqué et connu.

Au-delà de ces indispensables efforts à la fois de planification et de gestion, il demeure — et les confrontations avec les budgets de défense étrangers le confirment — qu'après une chute continue de la part que représente le budget français de défense dans le produit national depuis plus de 10 ans, cette part est arrivée aujourd'hui à un minimum en dessous duquel il serait dangereux de descendre. C'est au contraire à un renversement modéré mais résolu de cette tendance qu'il faut s'attendre dans les prochaines années.

IMPRIMERIE

CEDOCAR-5760-24-672

Livre Blanc sur la Défense

1994

Le Premier Ministre

1972- 1994. Vingt-deux ans nous séparent du premier Livre Blanc sur la défense nationale, que monsieur Michel Debré publia, alors que Georges Pompidou exerçait la Présidence de la République. Ce premier ouvrage recueillait et précisait les principes de la politique de défense que le Général de Gaulle avait définie. Il marquait pour notre défense et pour nos forces armées, le passage de la période douloureuse de la décolonisation à l'ère moderne. Nombre de ces pages conservent aujourd'hui toute leur force et toute leur valeur. Les événements survenus depuis la chute du mur de Berlin, la disparition du Pacte de Varsovie, les mutations accélérées de notre environnement européen et international, des progrès technologiques ou de la vie économique, m'ont incité, avec l'accord du Président de la République, à faire de la publication d'un nouveau Livre Blanc une priorité du gouvernement.

Prendre en compte les hypothèses des évolutions internationales possibles, exposer les objectifs de notre politique de défense et la stratégie que la France choisit, présenter le cadre dans lequel s'inscrit désormais l'action des forces armées, ainsi que la politique des ressources que la nation entend consacrer à sa défense : telle est l'ambition de ce livre.

L'objectif premier est d'assurer l'indépendance du pays et la défense des intérêts vitaux de la nation. Le choix fait par la France, et qui est ici réaffirmé, de disposer d'une force nucléaire de dissuasion, crédible et constamment adaptée à l'évolution des menaces nous garantit ces dernières. La stratégie de dissuasion nucléaire a nourri de fréquents débats, aujourd'hui comme hier. Sa validité et son efficacité dans la nouvelle donne stratégique me paraissent amplement démontrées.

A nos forces classiques sont en même temps conférées une tâche et une dimension nouvelles. La défense de la France ne se joue plus immédiatement à ses frontières. Elle dépend du maintien de la stabilité internationale, de la prévention de crises, en Europe ou hors d'Europe, qui, dégénérant, mettraient en péril nos intérêts et notre sécurité. Il nous faut donc développer l'aptitude propre de nos moyens classiques à prévoir, prévenir, agir, souvent à distance du territoire national. A cette fin, il convient de disposer de capacités autonomes, qui nous permettent à tout moment de nous joindre à nos alliés, et de préparer activement une capacité européenne future.

Notre politique de défense doit en effet contribuer, avec l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union Européenne, à édifier peu à peu une défense commune européenne. L'identité politique de l'Union Européenne doit à terme s'exprimer et s'affirmer dans le domaine de la défense. Ce choix, qui vise à consolider à l'ouest de l'Europe un pôle d'intégration et de stabilité, constitue un objectif stratégique et politique majeur. Ses effets seront lents, Nous ne saurions, d'ici là, nous en remettre à d'autres pour notre protection. Nous devons, pour y parvenir, consentir aux efforts nécessaires, grâce auxquels la France joue un rôle majeur dans ce projet européen.

Enfin, le Gouvernement souligne que la défense revêt un caractère global, qui ne se réduit pas à sa dimension militaire, certes essentielle. La défense civile et la défense économique doivent recevoir une plus grande attention. Les formes civiles du service national contribueront à ancrer la légitimité de la conscription dans notre société. Plus généralement, il faut toujours veiller au lien étroit qu'il y a entre notre défense et notre conception de la nation. Des valeurs communes unissent les citoyens francais. La défense n'est réelle et solide que si elle repose sur une conception politique juste, et considérée comme telle par l'ensemble de la nation.

Edouard Balladur

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Ministre d'Etat
Ministre de la Défense

La tentation est encore forte, malgré les expériences douloureuses qui ont suivi l'effondrement du Mur de Berlin et du Pacte de Varsovie; d'accorder désormais une attention moindre à notre défense. De baisser la garde. L'histoire de notre pays nous enseigne pourtant, comme l'antique sagesse latine, que c'est bien la paix qui est un dividende de la défense, non l'inverse. Instabilité des frontières, alliances, invasions, résistance, reconquêtes : l'histoire de France et l'histoire militaire se confondent souvent. Elles marquent notre territoire, notre mémoire collective, notre culture. C'est en ayant ces leçons présentes à l'esprit que nous avons' fait de ce Livre Blanc avec le Premier Ministre, une priorité du Gouvernement. Pour expliquer aux Français le sens de l'effort à maintenir, définir un cadre pour l'appareil de défense et assigner des objectifs aux forces armées.

Au centre de mes préoccupations, il y a d'abord l'Europe: source à la fois d'interrogations et d'espoir. L'euphorie qui accompagna la réunification de l'Allemagne et la liberté retrouvée dans un espace européen rendu à ses véritables dimensions, historiques et culturelles, a laissé place au doute. Le réveil des peuples se double, malheureusement, de pulsions que l'on avait cru oubliées et du retour des guerres en Europe. A proximité parfois de notre territoire, des questions de frontières ou de minorités nationales dégénèrent en conflits ouverts, ou menacent de le faire. Cette instabilité pèse sur notre sécurité et constitue un défi pour le projet politique que symbolise le Traité sur l'Union Européenne.

Ma conviction est que la France se doit d'être exemplaire. Non pas la France seule dans un concert de puissances tel qu'on l'a connu au XIXème siècle. Mais la France dans l'Europe. Le projet européen n'aboutira que si elle y contribue activement, en assumant un rôle de premier plan et les sacrifices qu'il implique. Non plus en jouant un Etat contre un autre, mais en réussissant , pour la première fois dans l'histoire tourmentée du Vieux Continent, une mutualisation de la puissance, au service de la défense de l'Europe et d'une sécurité commune aux Etats engagés dans sa construction. Cette ambition est au coeur du nouveau Livre Blanc et des choix du Gouvernement. Ses conséquences sont, à terme, considérables,

Plus que jamais, la politique de défense est aussi au service de nos responsabilités dans le monde. La présence de la France outre-mer, l'influence que nous exerçons en Afrique, nos intérêts directs et indirects dans de nombreuses régions, nous interdisent de limiter notre stratégie à une dimension purement continentale. J'ai donc souhaité que les orientations de ce Livre Blanc prennent clairement en compte les exigences qui résultent de cette dimension globale. Il ne s'agit pas de fixer des objectifs hors de portée d'une puissance comme la France, mais d'affirmer et de décrire la nature spécifique des missions qui en découlent pour les forces armées.

Dans le contexte de l'après-guerre froide, il appartient aux démocraties de mettre ensemble la force au service de la paix et de se prémunir ainsi contre la fragilité qui leur est naturelle. La défense de nos valeurs, de nos idéaux, dans des circonstances nouvelles, dans des lieux éloignés du territoire national, constituera souvent la première ligne de notre sécurité. Il ne saurait être question, pour autant, d'engager une politique interventionniste, hasardeuse et qui ne recueillerait pas le consentement national indispensable à la défense du pays.

La dissuasion nucléaire reste l'un de ses fondements. La France doit s'attendre à ce que ses choix dans ce domaine soient toujours contestés par d'autres au plan international, de plus en plus peut-être avec la fin de la menace soviétique. Elle ne saurait y revenir, car il y va aujourd'hui de son indépendance, et peut-être demain de celle de l'Europe.

La stratégie de défense présentée dans ce Livre Blanc comprend de nombreux facteurs de renouvellement, dont je souhaite qu'ils soient la base d'un consensus nouveau : capacités d'adaptation de la dissuasion, rôle nouveau des forces conventionnelles, scénarios d'emploi des forces, posture permanente de sûreté, nouvelles priorités opérationnelles, politique d'armement, concept de constitution des forces et de changement de format -autant d'exemples qui attestent la richesse des travaux qui ont préparé les choix du Gouvernement, avec l'aide de la Commission présidée par le Vice-Président du Conseil d'Etat, M. Marceau Long.

Je voudrais, enfin, souligner combien ce Livre Blanc est fidèle à la conception française et républicaine de la défense. Il s'adresse, en premier lieu, aux citoyens de ce pays. Il est aussi destiné à ces hommes et à ces femmes, civils et militaires, qui font, au quotidien, la défense de notre pays. Il n'est, en effet, de défense que d'un peuple. Du soldat aux élus de la nation, il n'y a pas de politique de défense crédible sans l'adhésion des hommes qui la conçoivent, qui la servent, qui la fondent en devenir.

François Léotard

SOMMAIRE

Introduction : Pourquoi un Livre Blanc maintenant ?

PREMIERE PARTIE : LE CONTEXTE STRATEGIQUE

1 - Perspectives internationales, évolution des risques et des menaces

1. - Une nouvelle dorme entre les puissances
2. - L'Europe et les risques de crises
3. - La prolifération
4. - Les vulnérabilités nouvelles
5. - Les insuffisances de l'ordre international

2 - Les objectifs de la politique de défense

1. - Défendre les intérêts de la France
2. - Construire l'Europe et contribuer à la stabilité internationale
3. - Mettre en oeuvre une conception globale de la défense

3 - Le cadre de référence international de notre politique de défense

1. - Vers une nouvelle architecture de sécurité en Europe
2. - Conforter le rôle de l'Organisation des Nations Unies
3. - La coopération bilatérale et les accords de défense
4. - Les accords de maîtrise des armements, de désarmement et de lutte contre la prolifération

DEUXIEME PARTIE : STRATEGIES ET CAPACITES

4 - La stratégie de défense

1. - Une stratégie renouvelée
2. - Les hypothèses d'emploi des forces
3. - Missions des forces armées

5 - Capacités des forces armées.

1. - Les nouvelles capacités prioritaires
2. - La posture permanente de sûreté
3. - Les forces projetables
4. - L'environnement général
5. - Format global des armées

TROISIEME PARTIE : LES RESSOURCES

6 - Ressources humaines

1. - Le choix d'une armée mixte
2. - Les appelés : mettre en valeur le service militaire
3. - Les réservistes : le chantier du renouveau
4. - Le personnel militaire de carrière ou sous-contrat
5. - Le personnel civil de la Défense

7 - Politique d'armement et **stratégie** industrielle

1. - Défense et choix industriels et technologiques
2. - La dimension européenne
3. - Des relations rénovées entre l'Etat et l'industrie d'armement
4. - Une politique en matière d'exportation

8 - L'effort de défense

1. - Le niveau de l'effort de défense
2. - Planification et programmation

QUATRIEME PARTIE : DEFENSE ET SOCIETE

9 - Défense et société

1. - Armée et nation
2. - Les formes civiles du service national
3. - La défense civile
4. - La défense économique
5. - L'organisation du renseignement
6. - Défense et opinion publique

- Conclusion

Introduction

Pourquoi un Livre Blanc sur la Défense maintenant ? Pour répondre à trois besoins au moins . Mieux comprendre notre temps et le rôle qu'y joue la défense du pays. Inscrire la politique de défense dans la perspective à long terme qui lui est indispensable. Expliquer la défense et susciter l'adhésion des Francais.

. D'abord, discerner l'essentiel dans les mutations accélérées de notre environnement qui accompagnent cette fin du vingtième siècle. La disparition de l'Union Soviétique a mis un terme à la confrontation entre une alliance en apparence monolithique et un ensemble de pays unis par des idéaux de démocratie et de liberté. Elle a aussi ouvert une période d'incertitudes et d'instabilité. Les nations, à nouveau moins contraintes après le gel du long après-guerre, redécouvrent une marge d'action et des rapports, parfois une histoire, qu'elles croyaient oubliés.

A l'inverse d'une expérience multiséculaire, la France se trouve dans la situation peu familière, où ses frontières ne semblent plus immédiatement et directement menacées. Rarement pourtant, depuis la guerre, un sentiment souvent diffus d'insécurité n'a été aussi fortement ressenti. La menace précise et identifiée ne s'incarne plus dans un adversaire, un espace, ni un Pacte. Notre sécurité n'en est pas moins exposée, soit que des risques apparaissent, soit qu'on en pressente de nouveaux, soit que l'on redoute la réapparition de dangers qu'on avait pu croire, un moment, éloignés.

Dans cette période de transition, il est à la fois vital et difficile de distinguer les facteurs déterminants pour la défense de la France, dans l'Europe, de définir ses principaux objectifs et les moyens de les atteindre.

. Ensuite, éclairer la politique de défense sur la durée, car elle a besoin d'objectifs, de clarté, mais aussi de temps. Cela est vrai pour les hommes, dont la formation puis la vie professionnelle s'étendent sur plusieur décennies. Cela est vrai des équipements, dont le cycle de production et l'utilisation s'étalent sur une longue période. Les armements qui entreront en service en 2005-2010, souvent après, doivent être conçus dès maintenant, en fonction de l'analyse des besoins opérationnels, des capacités technologiques et industrielles, des ressources financières. Enfin, cela est vrai en partie du cadre et de l'organisation de la défense: notamment des forces. Ils doivent pouvoir s'adapter aux évolutions des risques et des besoins. Ils ne peuvent être perpétuellement en chantier.

Cette dimension de long terme caractérise les cycles à prendre en compte dans la politique de défense. Elle conduit à retenir, pour les objectifs décrits dans le présent Livre Blanc, une perspective de 15 à 20 ans.

. Pour être efficace et crédible, la politique de défense doit aussi susciter et nourrir une adhésion et un participation nationales. La défense est une action collective et permanente. Elle est de la responsabilité du gouvernement : il lui revient d'exposer aux citoyens les données des problèmes de défense, afin que le plus grand nombre de Français y souscrivent. A l'origine du Livre Blanc, il y a un questionnement indispensable sur la défense de la France et son contexte. Le souci d'éclairer l'avenir, d'apporter les premières réponses. Après un bouleversement historique où la tentation fut grande de baisser la garde, de toucher les "dividendes de la paix", il est nécessaire d'exposer au public les éléments du débat, de montrer que c'est bien la paix qui est un dividende de la défense.

Pour tous ceux qui ont vocation à expliquer ou enseigner le monde contemporain, ses difficultés et ses enjeux, cette mise au point veut aussi servir de contribution à la réflexion.

Largement organisé depuis quarante ans autour d'une mission de garde face à l'est, conçu, équipé, entraîné pour répondre à des hypothèses dont l'origine se trouvait, pour l'essentiel, dans la guerre froide, notre appareil de défense doit procéder, chacun le sent, à une véritable conversion, Les circonstances, les menaces, les risques sont différents. Figer le système de défense dans des conceptions et des capacités dépassées, refuser ou retarder une nécessaire mutation, représenterait un risque inadmissible.

En outre, même parvenu à maturité, l'instrument de défense conçu dans les années 1960 et décrit pour l'essentiel dans le Livre Blanc de 1972 avait encore des lacunes : faiblesses du renseignement, insuffisances des moyens de projection, décalages par rapport à l'évolution des systèmes de commandement, déficiences en matière d'interopérabilité avec nos alliés. Certaines capacités qui apparaissent désormais indispensables ne l'étaient pas au même degré il y dix ou vingt ans. Sur le socle des anciennes certitudes, souvent confirmées et pérennes, se greffent de nouvelles questions, de nouveaux besoins, qui ne peuvent être ignorés d'une réflexion sur la défense à l'échéance d'une quinzaine d'années.

Au demeurant, dès la fin des années 1980, les prémisses de l'évolution à l'est de l'Europe, la fréquence croissante des crises et des conflits, les leçons des expériences acquises dans des opérations extérieures, tout a contribué à ce que les forces armées s'engagent avec lucidité dans un mouvement de remise en cause.

La défense de 1994 n'est plus celle de 1972, ni de 1983. Format des armées, budget, structures : l'adaptation a déjà commencé.

En dix ans, sur 700 000 personnels de la défense, 105 000 emplois ont été supprimés. Les effectifs de l'Armée de Terre sont passés de 330 000 hommes en 1983 à 240 000 aujourd'hui, le nombre de ses divisions de 15 à 9 en cinq ans. La Marine disposait de 175 bâtiments en 198 1, de 113 unités en 1993. Le nombre des avions de

combat de l'Armée de l'Air se réduit de 450 à moins de 400. Disposer d'unités plus denses et plus concentrées est une nécessité, y compris au point de vue opérationnel : le mouvement est largement amorcé.

Il en va de même du remodelage des structures. Pour ne citer que quelques exemples, la création de l'Etat-Major Interarmées (EMIA), le plan Armées 2000, la mise sur pied du Corps Européen, le plan OPTIMAR de la Marine, le resserrement du dispositif de l'Armée de l'Air, la montée en puissance de la Direction du Renseignement Militaire, l'ouverture du Collège interarmées de défense, témoignent d'autant d'efforts pour adapter la défense à une nouvelle donne.

L'ambition de ce Livre Blanc porte jusqu'aux années 20 10. C'est certainement un objectif difficile pour l'analyse stratégique. Mais il est apparu indispensable pour se dégager des effets d'inertie qui affectent inévitablement l'effort de défense en raison de la longueur des investissements passés, humains et surtout matériels. Et il s'agit d'une nécessité pour éclairer les années à venir, qui seront rythmées par plusieurs lois de programmation : il en résultera un modèle d'armée renouvelé, un appareil de défense reconstruit.

Cette perspective de long terme était déjà celle du Livre Blanc de 1972. Il convient de ne pas dissimuler la difficulté de l'exercice aujourd'hui. Il avait été possible, alors, de présenter la synthèse de principes et de décisions mûris et appliqués pendant plusieurs années, dans un environnement relativement stable. Ce nouvel exposé de notre politique de défense intervient, quant à lui, au début d'une phase nouvelle de la vie internationale, européenne et nationale.

lère PARTIE

LE CONTEXTE STRATEGIQUE

Chapitre 1 : Perspectives internationales, évolution des risques et des menaces

Pour la première fois de son histoire, la France ne connaît plus de menace militaire directe à proximité de ses frontières. En revanche, des risques nouveaux peuvent affecter sa sécurité et sa défense. Elle continue et continuera de se trouver confrontée à des menaces sur son économie, son industrie, sa culture - mais il s'agit de rapports de forces d'un autre ordre. Nul ne conteste que la principale menace globale - directe, concrète, mesurable - qui pesait sur ses intérêts vitaux, s'est estompée aujourd'hui et probablement pour longtemps. L'appréciation des risques et de la nature des réponses à y apporter est redevenue un exercice incertain. Après une période de "rationalité" exceptionnelle, dominée par le rapport Est-Ouest, et plus récemment la coopération et le dialogue nucléaires, le monde aborde une nouvelle ère stratégique.

Plus que tout autre facteur, les bouleversements du contexte international sont susceptibles d'affecter notre politique et notre stratégie de défense. Il importe donc d'en discerner les traits caractéristiques, même si l'on ne peut bien souvent que deviner les principaux contours des risques et des rapports de forces futurs.

1 - UNE NOUVELLE DONNE ENTRE LES PUISSANCES

Après la disparition de l'antagonisme bipolaire, l'évolution du monde semble hésiter entre une intégration croissante et une destructuration progressive. Les schémas des relations entre l'Est et l'Ouest ou le Nord et le Sud, hérités de l'après-guerre, ont perdu leur sens. En revanche, l'opposition entre richesse et pauvreté non seulement garde toute sa pertinence, mais menace de prendre un tour de plus en plus aigu, tant les différences entre les niveaux de développement s'accroissent. Les lignes de fracture traversent tous les continents. Dans ce contexte, les logiques de défense purement militaires tiendront une place relativement moins grande que dans le passé récent. Les

dimensions économiques jouent un rôle prépondérant : mais elles ne sauraient elles-mêmes ignorer, au contraire, les préoccupations de sécurité.

Ces mouvements de fond entraînent une répartition différente des équilibres entre les puissances. Des articulations nouvelles sont recherchées entre les ensembles économiques et les structures de la sécurité ; elles auront une influence sur les systèmes militaires et de défense.

- **Les pôles de croissance et la sécurité**

Sans préjudice de l'affirmation progressive de nouvelles puissances régionales, toutes les analyses prospectives confirment que la croissance de l'économie mondiale s'organisera autour de trois ensembles majeurs : l'Amérique du Nord, l'Europe occidentale et un espace asiatique, englobant le Japon, dont les composantes sont en pleine évolution. L'Amérique du Nord représente aujourd'hui 28 % du produit intérieur brut mondial, l'Europe occidentale au sens large 32 %. Le taux de croissance élevé de l'Asie développée pourrait lui faire atteindre en l'an 2000 un quart de la production industrielle mondiale, la part de la région Asie-Pacifique dans le revenu mondial passant de 24 % en 1989 à 35 % en 2010.

Ces pôles n'entretiennent pas de rapports de forces risquant de dégénérer en conflits armés et ils condamnent le recours à la guerre comme moyen de résoudre les différends ; ils développent toutefois des relations de concurrence, dans un système économique et financier dont ils admettent les fondements communs, et qui les conduit parfois à des alliances d'opportunité dans certains secteurs stratégiques. Le Sommet des sept pays les plus industrialisés est la traduction de cette approche.

Les logiques qui président à leur économie et à leur sécurité sont encore loin d'être harmonisées, et ne le seront que lorsque les situations respectives des grandes puissances et des trois ensembles seront moins hétérogènes.

L'évolution des Etats-Unis d'Amérique , après la disparition de l'Union Soviétique, suscite des interrogations. Même si la diminution du poids relatif de la puissance américaine paraît devoir se poursuivre, en raison du dynamisme de ses concurrents, les Américains s'attachent avec vigueur à renforcer les fondements intérieurs de leur sécurité.

Seul géant militaire, les Etats-Unis maîtrisent leur sécurité dans tous les domaines. Entre le rêve du leadership d'un nouvel ordre mondial et la tentation du repli sur soi, il semble qu'il y ait place pour la définition d'une politique de grande puissance, sélectionnant ses intérêts stratégiques, et par conséquent les zones dans lesquelles ils se situent, ainsi que les moyens de leur défense en cas de menace.

Par leur importance et leur effet d'entraînement dans un tel contexte, les choix stratégiques et technologiques américains retiennent l'attention. Les Etats-Unis valorisent depuis plusieurs années la maîtrise des espaces et des flux. Cet intérêt s'est traduit par leur prééminence en matière navale, aéronautique, puis informatique, spatiale et électronique. La capacité de maîtriser la vitesse, notamment dans l'informatique, et les espaces immatériels (communication, énergie, mais aussi réseaux médias) est devenue primordiale. Le développement considérable des moyens techniques nationaux du renseignement et leur orientation vers des risques nouveaux confèrent aux Etats-Unis une forme de leadership des pays industrialisés. Ces choix dessinent une stratégie qui ne permet pas d'éviter systématiquement les affrontements violents et la gestion du combat, mais qui favorise la sélection des engagements, l'économie en vies humaines et une gestion plus souple des conflits qu'il faut justifier à une opinion et des responsables politiques de plus en plus informés. Ces analyses montrent le poids qui demeurera, dans la période considérée, celui des Etats-Unis.

En Europe et en Asie, les choix de sécurité sont encore obérés par de nombreuses incertitudes, à des degrés différents cependant. L'Union Européenne s'est donnée, par le traité du 7 février 1992, la perspective à long terme d'une défense commune, qui en fera un vecteur de stabilité et d'intégration pour l'Europe tout entière. L'hétérogénéité de l'ensemble asiatique est beaucoup plus considérable et la réflexion sur ses structures de sécurité peu avancée. Mais, dans ces ensembles, les puissances économiques ne devraient cesser de s'affirmer, y compris en matière de défense.

L'Allemagne et le Japon sont désormais tous deux de plus en plus sollicités pour prendre leur part dans le maintien de la sécurité internationale. Les deux pays souhaitent accéder au statut de membre permanent du Conseil de Sécurité.

L'Allemagne paraît, à court terme, aux prises avec la gestion de sa réunification et la liquidation du lourd héritage de la période communiste. Elle a, en conséquence, réduit son effort de défense, notamment en investissements, et s'attache à résorber les problèmes légués par l'appareil militaire et industriel de l'ancienne RDA. Il ne fait cependant guère de doute qu'à moyen terme, elle cherchera à préserver sa base industrielle dans le domaine de l'armement et développera des forces et un équipement correspondant à ses responsabilités retrouvées de grande puissance.

Le Japon s'est déjà doté d'un outil militaire nouveau. Il conduit des politiques technologiques, industrielles et spatiales qui peuvent en faire une grande puissance militaire à relativement bref délai. Il sera naturellement attentif aux évolutions de la Chine, notamment dans le domaine naval, comme aux conséquences d'un échec éventuel de la lutte contre la prolifération nucléaire dans sa région, en particulier en Corée du Nord.

La Chine contribue à augmenter le poids économique de l'Asie dans le monde. Elle a su appliquer des réformes économiques et pense pouvoir doubler son produit

intérieur brut d'ici l'an 2000. Mais elle constitue pour l'avenir, une incertitude. L'absence de progrès sur le plan politique pèsera inéluctablement sur sa croissance. Les modalités de l'intégration de Hong Kong, en 1997, seront un test des rigidités du régime. Sa politique de puissance suscite des interrogations. L'exportation d'équipements nucléaires et balistiques déstabilisants, l'affirmation d'ambitions aéromaritimes en Mer de Chine, les questions territoriales telles que celle des Iles Spratleys, sont perçues comme autant de risques pour les équilibres régionaux.

- **Ni Est-Ouest, ni Nord-Sud**

En, Europe renaît l'espoir d'un développement équilibré du continent, sous l'impulsion progressive, d'Ouest en Est, du mouvement d'intégration dont l'Union Européenne sera le vecteur principal. Les nouvelles démocraties refusent d'ailleurs avec vigueur d'être stigmatisées par leur ancienne appartenance au Pacte de Varsovie.

La disparition du bloc socialiste et les divergences croissantes dans le processus de développement économique sonnent le glas de la notion de "Tiers-monde" au sens étymologique. Il n'existe pas un "Sud" mais des "Sud" où les Etats obéissent à des logiques très différentes, souvent opposées. Certains cherchent à structurer des ensembles régionaux nouveaux (ASEAN) ou des zones d'influence (Turquie et Asie centrale). D'autres développent une ambition purement nationale de haut rang (Inde). D'autres encore seront tentés d'exporter leurs difficultés.

L'Afrique subsaharienne est la seule région qui devrait connaître, entre 1990 et 2000, une augmentation de sa population située en deçà du seuil de pauvreté (pour atteindre pratiquement 50 % de la population totale). Il y a donc peu de points communs entre ces régions ou les pays d'Afrique du nord, et la zone asiatique dont le taux de croissance économique est souvent deux fois supérieur à celui des pays européens.

Sans connaître les mêmes extrêmes, les écarts entre les pays du "Nord" sont également considérables depuis la révélation du monde délabré que dissimulait le rideau de fer. De nouveaux espaces de mal-développement sont ainsi mis à découvert, au contact direct des pays les plus industrialisés, et leur remise en état pèse sur l'avenir.

Enfin, la distinction Nord-Sud apparaît d'autant plus artificielle que, dans le domaine militaire lui-même, la diffusion des technologies de pointe, la vente de matériels conventionnels relativement sophistiqués, y compris par les industries des pays de l'ancien Pacte de Varsovie, risquent d'accroître encore le niveau d'armement des puissances régionales.

- **Evolution générale et sécurité**

Avant d'examiner la transformation des risques qui pèsent directement sur notre sécurité, celle-ci doit être replacée dans le contexte général des évolutions démographiques et économiques.

La population mondiale devrait d'ici 2015 augmenter de plus de 2 milliards d'habitants, pour atteindre un total de 7,7 milliards. A cette date la population des pays développés ne représentera plus que 13 % de la population mondiale (16 % aujourd'hui). Le taux de croissance démographique se réduit légèrement mais il reste très élevé. La population d'Afrique subsaharienne devrait ainsi doubler encore dans les vingt-cinq prochaines années.

Les économies des pays en développement auront les plus grandes difficultés à faire face à ces évolutions démographiques. Les prévisions font redouter une aggravation des inégalités dans la croissance des revenus. Elles soulignent que 20 % des pays les plus riches possèdent 82 % du revenu mondial et 20 % des plus pauvres s'en partagent 1 %.

Une telle situation est lourde de dangers et de déstabilisations ; elle exacerbe les antagonismes régionaux, elle entraîne des mouvements désordonnés, notamment des déplacements de population. Ceux-ci sont déjà considérables, l'Organisation des Nations Unies recensant au total 35 millions de personnes "déplacées". Depuis le milieu de la décennie 80, l'Europe occidentale accueille 800 000 à 1 million d'immigrants chaque année. L'intégration de ces populations et leur protection contre les menées étrangères qui chercheraient à exploiter ces mouvements représentent un autre défi pour les pays d'accueil.

Une évolution positive devrait conduire à une progression de l'intégration mondiale favorisée par la croissance. A l'inverse, le risque existe d'une déstructuration et d'une division du monde de plus en plus forte entre pays riches, zones tampons et zones misérables. L'action prioritaire des Etats et de la communauté internationale consiste donc, d'une part à garantir la croissance et la répartition de ses fruits, impératif de solidarité, d'autre part, impératif de sécurité, à prévenir le mieux possible toute rupture fatale dans cette évolution, que pourraient entraîner des crises ou conflits armés. Pour la France et les pays d'Europe occidentale, cela implique d'abord de maîtriser les dangers de crises sur le continent européen.

2 - L'EUROPE ET LES RISQUES DE CRISES

Nulle part ailleurs plus qu'en Europe ne se fait sentir l'effet bénéfique de la disparition de la menace soviétique globale : progrès des démocraties, repli de

l'essentiel des moyens militaires russes sur leur territoire, réduction des accumulations d'armements en Europe centrale. La reconstitution d'une menace conventionnelle directe contre le territoire des pays d'Europe occidentale nécessiterait un temps relativement important et l'expression d'une volonté aujourd'hui heureusement absente.

Mais l'Europe centrale et orientale est en proie à une instabilité dangereuse. De graves incertitudes pèsent sur l'évolution de la Russie. Les Etats indépendants issus de l'ancienne Union Soviétique sont engagés pour longtemps dans la recherche d'un nouvel équilibre interne et externe. Les questions de minorités et de frontières ont fait leur réapparition en force sur la scène européenne et menacent, si elles ne sont pas traitées suffisamment en amont, de dégénérer en conflits ouverts. L'Europe redécouvre des situations de guerre sur son territoire, tandis que les questions soulevées par la répartition et le devenir de l'arsenal nucléaire ex-soviétique sont une source de tensions et demandent du temps pour être résolues.

La Russie semble entrée dans une longue période d'incertitudes. A l'intérieur, même en cas de stabilisation d'un pouvoir démocratique, la marche vers l'économie de marché se heurtera à des obstacles et à des crises ; à l'extérieur des frontières, la présence de fortes minorités russes, de même que le stationnement prolongé de moyens militaires, peuvent devenir une source de tensions avec ses voisins.

A terme, la Russie restera une puissance militaire forte en Europe, d'abord en raison de l'imposant potentiel hérité de l'Union Soviétique, ensuite du fait des ressorts historiques et géopolitiques de ce grand pays. L'appareil de défense, aujourd'hui hypertrophié et pour une partie en situation de crise, reste perçu comme un attribut essentiel de son statut et le garant de ses intérêts. L'existence d'une capacité nucléaire et conventionnelle importante à l'est du continent, quelles que soient sa vocation ou les intentions des responsables en matière de politique extérieure, doit dès lors être considérée comme une constante sur la période envisagée dans ce Livre Blanc.

La situation des Etats limitronhes de la Russie est étroitement dépendante de l'évolution de celle-ci. Les Etats baltes s'efforcent d'obtenir le retrait complet des forces russes, en sachant qu'ils ne peuvent assurer seuls leur sécurité. Le Caucase est plongé dans l'instabilité et la guerre, dans une région traditionnellement considérée comme stratégique par la politique russe et qui jouxte le flanc sud de l'Alliance atlantique. Les Etats nordiques surveillent les redéploiements de l'armée russe retirée d'Europe centrale, parfois à proximité de leurs frontières.

Cependant, l'élément le plus nouveau sur le plan des équilibres régionaux est l'indépendance de l'Ukraine. Nouvelle puissance régionale, en raison de ses dimensions, de sa situation géographique et de son potentiel militaire et économique, elle peut être amenée à jouer un rôle majeur dans la stabilité et la sécurité de l'Europe. Le sort des armes nucléaires stationnées sur son sol est déjà un enjeu de la sécurité du

continent. Il lui appartient désormais de définir sa place dans un cadre de sécurité élargi.

Il est à craindre que la transition de l'Europe centrale et orientale vers un nouvel équilibre géopolitique s'accompagne pendant plusieurs années de conflits armés. Le regain des nationalismes provoque déjà le retour de la guerre, dans les Balkans et le Caucase. La question des minorités nationales et la contestation des frontières héritées de deux guerres mondiales constituent désormais les menaces les plus immédiates, sur fond de grave récession économique et sociale.

La crise yougoslave pourrait être interprétée comme un signal encourageant pour les partisans de l'homogénéité nationale, ethnique ou religieuse des Etats. Les problèmes des minorités hongroises, albanaises ou russes peuvent en être relancés. La disparition de plusieurs ensembles fédéraux, Yougoslavie, Tchécoslovaquie, URSS, semble ouvrir une ère de morcellement des Etats, qui pourrait entraîner des tentatives de redécoupages territoriaux dont l'Europe connaît les dangers.

Dans ce contexte, la disponibilité d'une grande quantité d'armements conventionnels sur le marché international est un facteur supplémentaire d'alimentation et d'aggravation des crises.

Les crises actuelles ou virtuelles en Europe présentent des caractères auxquels les Etats occidentaux ainsi que leurs institutions de défense collective ne sont guère préparés. Elles ne semblent pas, au moins dans un premier temps, devoir mettre en cause les intérêts vitaux nationaux. Elles suscitent donc une attention et une implication diverses des Etats selon la conception de leurs intérêts stratégiques, l'histoire ou la géographie. Dans nombre de cas, les conflits devraient conserver un caractère classique, sans risque de montée aux extrêmes nucléaires. Quand ce risque existe, il peut arriver, contrairement à la période précédente, qu'il n'engage d'abord directement que des intérêts régionaux : ce pourrait être le cas, par exemple, si l'une des trois puissances, hors la Russie, détenant sur leur sol des armes nucléaires ex-soviétiques, était impliquée. Mais le risque d'enchaînement pourrait-il, alors, être maîtrisé ?

Enfin, les conflits récents sont moins marqués par l'ampleur des mouvements des forces que par la dispersion et la complexité des lignes de contact, la guerre urbaine et la guérilla prolongée.

Le potentiel de crises et la réapparition des guerres en Europe constituent une préoccupation prioritaire pour notre politique de défense. Celle-ci doit également prendre en compte des menaces nouvelles.

3 - LA PROLIFERATION

La prolifération des armes dites de destruction massive n'est pas un phénomène nouveau. Mais plusieurs facteurs d'aggravation de ce phénomène et des menaces qu'il fait craindre sont apparus ces dernières armées et en font l'un des défis majeurs pour la sécurité internationale et notre défense. Il convient d'analyser ces risques avec précision, sans céder à une dramatisation excessive, et d'en mesurer l'évolution.

- **Les diverses formes de prolifération**

L'expression très générale de prolifération des armes de destruction massive recouvre en fait des processus assez différents, mais souvent complémentaires. La prolifération elle-même présente une double dimension : d'une part l'exportation ou la diffusion, généralement considérées comme illicites, par un pays ou une entreprise, d'équipements, de technologies, de matières ou de savoir-faire, liés à la fabrication d'armes nucléaires, biologiques, bactériologiques, chimiques, ou de missiles, notamment balistiques ; d'autre part, l'effort conduit par un Etat pour rechercher, développer et produire ces mêmes armes, entrepris le plus souvent clandestinement.

La notion d'armes de destruction massive est elle-même entachée d'imprécision. Il est nécessaire, du point de vue de l'analyse des menaces, de distinguer entre les armes elles-mêmes et les vecteurs susceptibles de les porter, ainsi que de caractériser la nature du risque qu'elles sont susceptibles de faire peser sur nos intérêts ou nos forces.

En ce qui concerne les armes, il faut classer à part les armements nucléaires, en raison de leurs effets destructeurs spécifiques et imparables, disproportionnés par rapport aux autres catégories (10^4 à 10^6 fois supérieurs aux armes conventionnelles).

La prolifération nucléaire peut s'exercer de façons très variées en fonction de la complexité des armes. Les armes rudimentaires de première génération, à fission, d'une énergie de quelques kilotonnes à quelques dizaines de kilotonnes, peuvent être réalisées sans essai nucléaire, dès lors que sont réunis un certain niveau technologique, des matières nucléaires et la volonté politique d'aboutir. Le développement considérable des connaissances ouvertes autorise désormais une fabrication sans essai, peu concevable il y a trente ans.

Un minimum d'essais nucléaires et un haut niveau technologique sont en revanche nécessaires pour construire des armes à fission évoluées (qui peuvent atteindre ou dépasser 100 kt). Plusieurs grands pays industriels non nucléaires seraient à même de parvenir à cette capacité dans des délais rapides, s'ils changeaient de politique.

Les armes thermonucléaires, de faible masse et faible encombrement, peuvent développer des énergies considérablement plus élevées (dans un rapport de 1 à 100

avec les armes à fission). Elles nécessitent un très haut niveau technologique et scientifique et des essais pour leur mise au point.

A l'inverse des armes à dispersion de matières radioactives, peuvent être conçues sans essais ; elles se limiteraient à répandre des matériaux contaminants et esquiveraient la réalisation d'armes nucléaires "explosives". Les manipulations de matières dangereuses nécessaires à leur mise au point poseraient des problèmes de sécurité aigus. Il s'agit davantage d'armes de terreur que d'armes de destruction.

La nrolifération chimique est en principe la plus aisée et la moins coûteuse. L'arme chimique, arme antipersonnel mettant en oeuvre des agents toxiques chimiques, s'adapte à des vecteurs très divers. Ses techniques de production sont largement duales : une partie de l'industrie des pesticides, en effet, peut être orientée vers des usages militaires. Le stockage et la fabrication des armes posent cependant des problèmes difficiles.

Les armes biologiques représentent une menace terrifiante mais équivoque, car elles ne permettent pas de prévoir des effets précis ni dans le temps ni dans l'espace, et présentent des risques d'effets en retour pour leur utilisateur. Ces caractéristiques sont mal adaptées aux actions militaires. Une dizaine d'Etats semblent avoir entrepris néanmoins de tels programmes, notamment au Moyen et Proche-Orient, ainsi qu'en Asie.

En ce qui concerne les vecteurs, le missile balistique est une menace particulièrement redoutée, non pas en lui-même, mais parce qu'il procure aux armes de destruction massive le maximum d'effets militaires, stratégiques et psychologiques. La fabrication de moyens balistiques indépendants requiert des spécialistes et des moyens industriels importants dans des disciplines très variées. Mais les exportations réalisées par un petit nombre de pays, hors nations occidentales et Etats issus de l'ex-Union Soviétique, ont favorisé une prolifération très large. Treize pays, situés principalement au Moyen-Orient et en Asie, possèdent ou mettent au point des missiles d'une portée supérieure à 300 km, dont plusieurs ont des portées égales ou supérieures à 1000 km.

- **Evolution**

Le nombre de puissances qui cherchent à se doter d'une capacité nucléaire a décru par rapport aux estimations faites il y a une vingtaine d'années, en raison des politiques de renonciation officielle affichées par l'Afrique du Sud, l'Argentine et le Brésil. Plus de 160 Etats ont signé le Traité de non prolifération nucléaire entré en vigueur en 1970. Plus de 150 ont signé la Convention d'interdiction des armes chimiques du 15 janvier 1993.

Cependant, plusieurs pays “sensibles” et directement intéressés n’ont pas adhéré à ces Traités. Surtout, des risques et des facteurs nouveaux de progression des diverses formes de prolifération se sont affirmés depuis quelques années.

- La révélation de l’ampleur des programmes irakiens, l’attitude de la Corée du Nord à l’égard des règles du TNP, ont mis en lumière l’efficacité possible des politiques clandestines dans plusieurs domaines, surtout nucléaire, chimique et balistique, dès lors qu’elles étaient entreprises avec résolution et avec des moyens financiers et techniques appropriés.

- La gestion de l’héritage soviétique constitue une préoccupation importante dans ces mêmes domaines. L’énorme stock d’armes nucléaires, évalué par les responsables russes eux-mêmes à 40 000 têtes de toutes puissances, ne se résorbera que lentement. La question du contrôle de la dissémination des matières, du savoir-faire et des matériels de haute technologie reste posée, d’autant plus que l’attention internationale s’est concentrée davantage sur les armes stratégiques intercontinentales que sur les armes tactiques.

- La prolifération est favorisée par la production de matières. Or, celle de matières fissiles utilisables dans les armes nucléaires, ainsi que celle de certains composants d’armes chimiques, atteint des niveaux considérables. En effet, les centrales nucléaires produisent normalement du plutonium à partir de leur combustible et un certain nombre de produits utilisés dans l’industrie chimique, notamment à vocation agricole, fournissent des éléments de base pour les armes chimiques. Les stocks ne sont pas toujours contrôlés. La situation s’aggravera lorsque le démantèlement d’une partie des armes de l’ex-Union soviétique fournira, outre le plutonium, de l’uranium fortement enrichi.

- La diffusion du savoir dans ces domaines sensibles a connu un essor sans précédent. Les échanges scientifiques et technologiques se sont multipliés. La littérature ouverte, les banques de données accessibles et les programmes de calcul disponibles réduisent le périmètre des connaissances protégées. En outre, cette diffusion est favorisée par le caractère dual, civil et militaire, de certaines des technologies concernées.

• Les enjeux du contrôle

Il est à craindre que les politiques de contrôle préventif ne suffisent pas à elles seules à nous prémunir contre le risque de prolifération ; leur renforcement constitue néanmoins un enjeu primordial pour notre sécurité.

La signature par le plus grand nombre d'Etats, le respect et la prorogation du Traité de non prolifération nucléaire revêtent une importance stratégique. La mise en cause de ses règles, le délitement du régime de vérification entraîneraient en effet des

bouleversements dans l'équation stratégique mondiale, susceptibles d'imposer un réexamen de notre politique de sécurité et de défense.

L'application de la Convention chimique, qui prévoit également un régime sévère de vérification, constituera un test de la crédibilité de tels instruments. La nature duale des activités concernées rend ce régime à la fois contraignant et très difficile à mettre en oeuvre.

Le régime de contrôle des technologies des missiles (MTCR), créé en 1987 à Rome, n'a pas été approuvé par certaines puissances exportatrices de technologies balistiques. Son renforcement et son extension sont donc nécessaires mais rendus difficiles, car la distinction entre armes conventionnelles et armes de destruction massive n'a qu'une signification limitée dans le domaine particulier des vecteurs.

Dans l'ensemble, il existe un risque accru de voir un petit nombre d'Etats poursuivre et intensifier leurs efforts pour disposer, au tournant du siècle, de moyens qu'ils jugent indispensables pour parvenir à leurs objectifs de puissance. L'apparition de nouveaux arsenaux incluant des armes de destruction massive au début du siècle prochain apparaît donc plausible et notre défense doit prendre en compte cette perspective.

4 - LES VULNERABILITES NOUVELLES

L'analyse des risques auxquels nous pouvons être confrontés dans le nouveau contexte stratégique serait incomplète sans l'évocation des menaces non militaires qui pèsent sur notre sécurité. Celles-ci, exploitant des vulnérabilités nationales, sont souvent facilitées ou stimulées par la mondialisation des échanges et des flux, dont il importe de tenir compte de plus en plus pour la défmition de la stratégie de défense.

Certaines formes d'agression comme le terrorisme ou, dans plusieurs de ses conséquences, le trafic de drogue, prennent des dimensions telles qu'elles peuvent menacer la sécurité ou l'intégrité du pays, la vie de sa population ou contrarier le respect de ses engagements internationaux. Elles relèvent dès lors de la défense au sens de l'article 1 er de l'ordonnance du 7 janvier 1959.

. Le terrorisme

L'action terroriste est sans doute la principale menace non militaire qui soit en mesure d'affecter notre sécurité. Dissimulant ses initiateurs, masquant les intentions, elle procède d'une stratégie souvent indirecte, au service d'objectifs politiques. Ceux-ci consistent à déstabiliser l'Etat agressé en mettant en difficulté son organisation de sécurité, en tirant profit de l'impact considérable des médias sur l'opinion publique. Le terrorisme permet aussi à des acteurs non étatiques de mettre leur rôle en valeur et de

prouver leur puissance. Les mouvements terroristes, qui ont des mobiles, des origines et des implantations très divers, sont beaucoup moins étanches que ne pourrait le laisser penser leur caractère clandestin.

La France est particulièrement exposée à ce risque. Comme toute démocratie moderne, elle offre des facilités à la stratégie terroriste qui tire profit de la grande liberté de circulation, de la qualité des communications, du respect des droits de l'homme et des libertés. Mais ses responsabilités et son statut international l'exposent plus que d'autres. L'étendue de son réseau diplomatique et consulaire est un précieux instrument d'action, mais aussi une cible. Son rôle dans le cadre des Nations Unies ou en application des accords de défense peut l'engager dans des opérations extérieures qui suscitent des menaces étrangères. Le terrorisme peut aussi apparaître comme un instrument de contournement ou de neutralisation de nos moyens militaires.

Les développements industriels et technologiques offrent des champs nouveaux et préoccupants. Des menaces pèsent ainsi sur nos systèmes informatiques (intrusion> comme sur nos installations de production d'énergie ou l'ensemble des réseaux de communication. Le recours à des moyens radioactifs, issus du détournement de matières sensibles ou de déchets nucléaires peut être facilité par la prolifération. Les risques de terrorisme nucléaire appellent un renforcement des mesures de protection générale et de réaction de l'appareil d'Etat, difficiles à mettre au point et à appliquer dans une société démocratique. Il en va de même du terrorisme biologique ou chimique, dont l'incrimination est désormais prévue par le code pénal.

- **Les extrémismes religieux et nationalistes**

Les extrémismes, qu'ils soient d'inspiration religieuse ou nationaliste, sont des sources privilégiées du terrorisme.

L'extrémisme islamiste représente sans doute la menace la plus inquiétante. Il se nourrit des crises économiques et sociales comme de la pression démographique dans les pays où il se développe. Il y prend souvent la place qu'a pu occuper le communisme comme mode d'opposition au monde occidental. Les inégalités grandissantes dans la croissance et la répartition des revenus, notre proximité géographique, la répartition de nos intérêts dans le monde doivent nous inciter à le considérer comme une menace.

Les extrémismes peuvent se nourrir du regain nationaliste constaté avec la fm de la guerre froide, en particulier en Europe. L'action de la France en faveur du maintien de la paix, son engagement dans les préventions ou le règlement des crises sont donc là aussi une source de risques.

- **Les trafics de drogue**

Les trafics de drogue constituent une menace pour la santé publique, pour la souveraineté des Etats et pour la sécurité internationale, dans la mesure où ils sont souvent un facteur de prolongation des conflits, d'alimentation des guérillas ou des mouvements terroristes.

Ils prennent en effet une ampleur inégalée, car la complexité des réseaux et la puissance des moyens des groupes mafïeux rendent leur démantèlement très difficile. Le "blanchiment" des capitaux qui accompagne les trafics porte sur plusieurs centaines de milliards de dollars par an ; une coopération internationale se met en place pour en réduire l'importance. Enfin, l'extension des zones de culture du pavot et de la coca échappant à tout contrôle étatique ne laisse pas d'inquiéter.

Cela justifie que cette menace non spécifiquement militaire soit appréhendée dans le cadre de la politique de défense.

- **Globalisation de la sécurité et stratégies de communication**

La logique d'unité territoriale qui animait jusqu'à présent l'action des Etats s'affaiblit peu à peu au profit de logiques transnationales de réseaux, animés et entraînés par la mondialisation des échanges. Celle-ci exerce également son influence sur les conditions de notre sécurité et sur notre stratégie.

La mondialisation des flux, favorisée par les acteurs économiques, mais aussi par les mouvements de personnes, de capitaux, de biens immatériels remet en cause, en effet, à la fois la séparation entre les sphères nationale et internationale et la pertinence de la distinction entre acteurs publics et privés. L'emprise des Etats sur ces phénomènes devient de plus en plus malaisée, car ils ne sont plus les seuls, ni même les principaux acteurs, dans ces stratégies nouvelles. Leur sécurité économique implique cependant qu'ils les prennent en compte.

Les flux d'information sont au coeur de cette globalisation des échanges. Le recueil, la circulation, la diffusion des informations se font à l'échelle du monde au sein d'un système médiatique qui fonctionne selon sa propre logique, en temps réel et de plus en plus par images en direct.

Cette évolution introduit des contraintes nouvelles dans les processus de décision, les modalités d'action et le rythme de la gestion des crises. La place de

l'information a des effets bénéfiques pour la transparence dans la prise et l'application des décisions. Elle est un facteur essentiel dans la lutte pour les droits de l'homme, pour prévenir les conflits et désamorcer les tensions.

Mais les médias hiérarchisent les événements, les zones de tension et de conflit, les faits graves et douloureux, selon des critères et des valeurs propres qui diffèrent parfois de ceux du monde politique et de l'analyse, par les Etats, de leurs intérêts stratégiques. Un affrontement grave dans un pays peut ainsi être passé sous silence au profit d'une situation humanitaire difficile.

L'effet médiatique peut créer un environnement contraignant, incitant à l'intervention et au recours à des moyens militaires sous le coup d'une émotion forte et générale, dans la précipitation. Le développement des réseaux d'information continue introduit le temps réel dans les prises de décisions, imposant aux décideurs non seulement le canal des médias mais aussi leur rythme propre. Les possibilités de manipulation et de désinformation sont les revers de l'information généralisée et il convient d'exercer une grande vigilance dans ce domaine.

Le développement et la possession d'outils médiatiques internationaux apparaissent ainsi à la fois comme un facteur de puissance et une source de faiblesse. Pour ceux des Etats qui disposent de la gamme complète des médias internationaux - agences de presse, agences d'information en continu, télévision par satellite - elle autorise un recueil et une circulation d'informations sans précédent et favorise la diffusion des messages que l'on souhaite faire passer.

Ces nouvelles règles du jeu entrent dans la réflexion stratégique et imposent une attention particulière dans la conduite des opérations. Les médias ne sont plus seulement des spectateurs mais des acteurs des crises et des conflits, qui pèsent sur leur conduite et leur issue. En conséquence, la planification devra prendre en compte, de plus en plus tôt, leur présence sur les théâtres d'opération. La gestion médiatique devient l'un des éléments de la stratégie militaire. L'information est désormais au coeur de toute politique de défense.

5 - LES INSUFFISANCES DE L'ORDRE INTERNATIONAL

Les bouleversements intervenus depuis 1990 produisent leurs effets à un rythme plus rapide que l'adaptation des institutions internationales, largement inachevée. Ni

l'Organisation des Nations Unies, ni les institutions multilatérales nées pendant la guerre froide n'ont encore les moyens de relever tous les défis nouveaux qui leur sont posés. Il en résulte un sentiment de désordre et d'impuissance.

Le besoin d'instruments de régulation internationaux est plus fort que jamais, il se traduit, fait sans précédent, par des demandes d'intervention de la communauté internationale dans les affaires intérieures des Etats. L'Organisation des Nations Unies ne cesse d'être sollicitée mais n'a pas toujours les moyens d'assumer l'ensemble de ses responsabilités. Elle est, en particulier, menacée d'une crise financière grave, faute de disposer des ressources qui lui sont dues.

Après la dissolution du Pacte de Varsovie, les institutions de sécurité en Europe sont encore en pleine mutation. Elles définissent de nouvelles missions, réunissent en leur sein ou autour d'elles un nombre croissant d'Etats - ce qui peut affaiblir l'efficacité des processus de décision. L'avenir des organismes multilatéraux les plus intégrés, donc a priori les plus stables, militaires (OTAN) ou politique et économique (Union Européenne), est lié aux réponses qui seront apportées aux questions difficiles que pose leur élargissement.

La tendance à la déstructuration du système international classique est accentuée par la remise en cause de certains de ses cadres fondamentaux. Le principe de souveraineté des Etats est relativisé par des pratiques de mise sous tutelle, de mandats, ou d'intervention internationale. Le principe de l'intangibilité des frontières est fragilisé dans plusieurs régions du monde, en particulier en Europe où ressurgit la question des nationalités.

Face à de telles fluctuations, la France doit faire des choix conformes à ses intérêts de puissance, puissance européenne, puissance nucléaire, membre permanent du Conseil de sécurité. Elle contribuera ainsi à l'édification d'un système de sécurité plus stable et plus sûr, adapté à la nouvelle donne stratégique.

*

Les principales données des évolutions stratégiques intéressant directement la défense, et illustrant la phase de transition dans laquelle nous sommes entrés: peuvent être résumées comme suit :

1) La menace soviétique globale a disparu. Mais, en Europe, la Russie restera une puissance militaire forte, qui doit être prise comme telle dans notre évaluation stratégique. En outre, des crises locales ou régionales, qui peuvent dégénérer en guerres de type classique, risquent d'affecter le passage du continent vers un nouvel équilibre.

D'une façon générale, le principal risque pour la sécurité réside désormais dans des conflits régionaux susceptibles de mettre en péril la recherche de la stabilité internationale et d'une croissance plus juste et équilibrée dans le monde.

2) Le niveau d'équipement militaire de nombreuses puissances régionales devrait s'élever non seulement dans le domaine des armements classiques, mais aussi, du fait des pratiques de prolifération, dans celui des armes de destruction massive, y compris nucléaires, au début du siècle prochain.

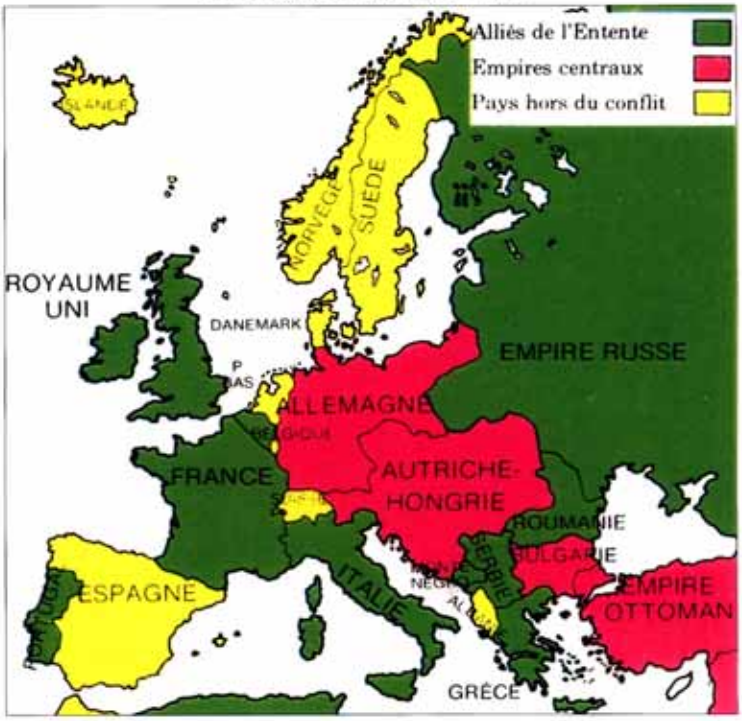
3) Des menaces non strictement militaires pèseront sur la sécurité nationale ; elles doivent être prises en compte dans la politique de défense, en particulier celles qui résultent du terrorisme et des activités mafieuses.

4) La politique de défense doit tenir compte de la mondialisation des échanges et la définition de ses instruments intégrer le rôle des médias dans la gestion des crises.

5) Le système de régulation internationale n'est pas à l'abri de profondes remises en cause. La disparition de l'antagonisme bipolaire devrait permettre d'établir pleinement le rôle des institutions politiques universelles ou régionales. La France doit proposer dans ce domaine des choix qui influeront sur sa politique de défense.

6) Les Etats-Unis resteront dans les vingt prochaines années un pôle essentiel de la sécurité internationale. L'Europe occidentale, qui dispose désormais d'une base politique, devrait affirmer son identité de défense et les puissances asiatiques, autour du Japon et de la Chine, verront grandir leur rôle dans les équilibres mondiaux et devront déterminer en conséquence leurs choix stratégiques.

L'EUROPE AVANT 1914



L'Europe en 1958

L'Europe d'aujourd'hui

CHAPITRE 2 : Les objectifs de Ia politique de défense

Les modifications du contexte international et les perspectives stratégiques accompagnant la fin de la guerre froide appellent une adaptation de la politique de défense de la France, comme de celle de ses partenaires européens de l'Union Européenne et de l'Alliance Atlantique. Les appareils de défense, largement organisés autour d'une mission de garde face à l'Est, doivent opérer une véritable conversion. Ces transformations touchent la stratégie militaire. Mais la définition de la politique de défense de la France est d'abord fonction d'une analyse de ses intérêts nationaux et de la détermination des objectifs essentiels pour sa survie et sa politique de sécurité.

Il apparaît que les grandes finalités évoluent peu. La France doit être en mesure d'assurer sa protection et la défense de ses intérêts dans le monde. Elle a les ambitions d'une puissance présente en de nombreux points du globe en dehors de l'Europe, héritage de son Histoire et de sa géographie, conséquence aussi de son développement économique. Le premier objectif de la politique de défense est la défense de ses intérêts. Si ceux-ci demeurent relativement stables, l'évolution internationale et notre qualité de puissance moyenne influent sur la façon de les défendre.

L'interdépendance de nos intérêts avec ceux de nos principaux partenaires ne cesse de grandir. Notre poids relatif dans le concert des Etats incite à rechercher les meilleures alliances et les meilleurs instruments de démultiplication de notre puissance. C'est pourquoi l'action de la France s'inscrit de façon croissante dans un cadre multilatéral - coopérations, Union Européenne, Alliance Atlantique, CSCE, ONU, notamment.

La sécurité du continent européen, celle de la France par conséquent, dépend largement de la capacité des pays d'Europe occidentale à constituer un pôle de stabilité et d'intégration. La construction européenne: y compris en matière de défense, est donc une priorité. En outre, il importe avant tout, après la fin de la guerre froide, de prévenir la réapparition de menaces majeures contre nos intérêts vitaux et les déstabilisations graves de l'ordre international : la participation à la mise en place d'un système international stable et pacifié est donc essentielle. Ce double but représente le deuxième objectif de la politique de défense.

La diversification des risques de toute nature caractérise également la fin de ce siècle. Il en résulte un accroissement des vulnérabilités de nos sociétés, qui peuvent mettre en péril la cohésion nationale. Ainsi, la sécurité intérieure et la sécurité

extérieure sont de plus en plus étroitement liées. Ce constat appelle une conception globale de la défense, qui constitue le troisième objectif de notre politique de défense.

1 - DEFENDRE LES INTERETS DE LA FRANCE

La définition traditionnelle de nos intérêts revêt le plus souvent un caractère "patrimonial", lié à notre attachement à des "biens" - territoire, richesses économiques, moyens de communication, présence de ressortissants - que nous entendons protéger partout où ils se trouvent et auxquels nous devons pouvoir accéder sans entrave. Ces intérêts n'ont guère varié depuis vingt ans. La fin de la division du monde en deux blocs antagonistes modifie cependant notre perception de certains d'entre eux. L'action de la France en Afrique, par exemple, correspond plus à une appréciation de ses responsabilités internationales dans une zone où elle peut exercer son influence qu'à des préoccupations d'ordre stratégique.

Cette vision des intérêts de la France évolue. D'abord parce que, dans un nombre croissant de cas, en particulier celui du développement économique ou des approvisionnements en énergie, les intérêts de la France et de ses voisins ou partenaires occidentaux ne sont guère dissociables. Ensuite, parce qu'aux intérêts matériels s'ajoutent désormais, encore davantage qu'hier, des intérêts immatériels, liés par exemple à la défense des grands principes de la vie internationale et à notre statut de membre permanent du Conseil de Sécurité.

La conception des intérêts devient ainsi globale, associant aux intérêts traditionnels, issus d'une approche géographique et patrimoniale, des intérêts immatériels, non moins réels. Tous ne concernent pas de la même façon les moyens de notre politique de défense, notamment militaires. La difficulté, mais c'est un impératif, est de déterminer et de hiérarchiser ceux que la France entend défendre ou promouvoir par les armes.

• Aux **intérêts vitaux** est attachée la survie de la Nation. De ce fait, le premier objectif de notre nolitiaue de défense demeure d'être en mesure d'assurer. seuls si nécessaire. la défense ultime de nos intérêts vitaux contre toute menace quelle au'en soit l'origine.

L'intégrité du territoire national, comprenant la métropole et les départements et territoires d'outre-mer, de ses approches aériennes et maritimes, le libre exercice de notre souveraineté et la protection de la population en constituent le coeur aujourd'hui. Mais il convient d'éviter d'en donner une définition trop précise, afin de préserver la liberté d'appréciation et d'action des autorités de l'Etat, s'ils venaient à être menacés.

La France ne saurait s'en remettre à d'autres pour la défense de ses intérêts vitaux. Les questions ouvertes par la perspective de la construction d'une défense européenne commune dans le cadre de l'Union Européenne ne doivent cependant pas

être perdues de vue. Il ne peut être exclu en effet, à long terme, qu'à mesure que se rapprocheront les intérêts des nations européennes, la conception qu'a la France de ses intérêts vitaux n'en vienne à coïncider avec celle de ses voisins.

• La frontière entre les intérêts vitaux et les **intérêts stratégiques** de la France n'a pas à être précisée par avance. Les uns et les autres doivent être défendus avec la même détermination. La délimitation de cette frontière relève des autorités politiques du pays, dont la liberté d'appréciation doit rester entière. Cependant, nos intérêts stratégiques résident, pour l'essentiel :

- d'une part, dans le maintien de la paix sur le continent européen et dans les zones qui le bordent à l'Est et au Sud, l'importance stratégique du Bassin méditerranéen et du Moyen Orient étant particulière ;

- d'autre part, dans les espaces essentiels à l'activité économique du pays et à la liberté des échanges et des communications, La sécurité des approvisionnements, notamment le long des routes maritimes, doit être assurée. Notre dépendance pétrolière, commune aux pays de l'OCDE, est constante vis à vis du Moyen-Orient, qui bénéficie des coûts techniques de production les plus faibles et surtout de 65% des réserves mondiales. Dans le secteur gazier, notre dépendance croît vis à vis de l'Algérie et de la Russie. Enfin, pour la France, 82% des importations et 56% des exportations extra-communautaires empruntent une voie maritime, dont une grande part transite par la Méditerranée, la mer Rouge et la partie septentrionale de l'Océan Indien. Pour des raisons politiques ou économiques, il s'agit là, dans tous les cas, de zones stratégiques.

Veiller à ces intérêts stratégiques doit permettre de prévenir des menaces contre nos intérêts vitaux.

• Au-delà de ces intérêts qui répondent directement à une logique de sécurité, la France a des **intérêts** qui correspondent à ses responsabilités internationales et à son **rang** dans le monde.

Ses responsabilités internationales résultent de ses obligations de membre permanent du Conseil de Sécurité, de son histoire, de sa vocation particulière. Membre permanent du Conseil de Sécurité, elle 'doit contribuer activement, sans doute plus que d'autres, au maintien de la paix dans le monde et au respect du droit international. Attachée aux valeurs de la démocratie, la France a d'autant plus pour ambition de les promouvoir et, lorsque nécessaire, de les défendre, qu'elles constituent à ses yeux une garantie de la stabilité et de la sécurité internationale. La politique de défense contribue à cette action.

Préserver l'indépendance du pays, assumer ces responsabilités internationales, promouvoir la démocratie et le droit sont enfin des finalités liées à la défense de son

rang dans le monde. Celui-ci résulte, comme pour chaque pays, d'une combinaison particulière de facteurs de puissance, économique mais aussi militaire et diplomatique, ou encore scientifique et culturelle. Il prend en compte l'influence qui s'exerce à travers la francophonie ainsi que des éléments immatériels, liés à la force des idées et à une certaine vocation à l'universel. Il faut le rappeler, l'histoire de la France et celle de sa défense se confondent largement.

L'objectif premier de la politique de défense de la France est donc de défendre les intérêts vitaux et stratégiques du pays ainsi que ceux correspondant à nos responsabilités internationales et à notre rang dans le monde. Certes, d'autres modes d'action viennent également au soutien de ces intérêts. Mais, sans une défense adaptée à ceux-ci, leur pérennité ne peut être assurée.

2 - CONSTRUIRE L'EUROPE ET CONTRIBUER A LA STABILITE INTERNATIONALE

• Le choix de l'Europe

La France fait partie des quelques pays qui peuvent avoir une action sur la stabilité dans le monde. Pour autant, elle n'échappe pas à la réorganisation de l'ordre planétaire autour de grands ensembles régionaux. Nation européenne, elle inscrit sa politique de défense dans la perspective nouvelle d'une "défense commune" à venir, affirmée par le Traité sur l'Union Européenne.

Ce choix européen s'impose pour des raisons tant stratégiques qu'économiques L'évolution récente du continent conduit a rechercher les instruments de sa stabilité future. Un pôle d'intégration fort en est certainement l'une des conditions. L'insertion de notre économie dans l'ensemble européen est à la fois une donnée de fait qui ira encore en s'accentuant et le résultat d'une politique volontariste de l'Etat et des entreprises. Enfin, cette construction progressive conduit à l'affirmation d'une identité politique qui serait incomplète si elle ne s'exprimait pas également dans le domaine de la défense

Le maintien du rang de la France dans le monde sera pour une large part lié à son aptitude à influer sur la construction européenne et les évolutions à venir de l'Europe. Qu'elle soit forte sur le continent et elle pourra parler d'une voie ferme partout ailleurs. De sa réussite ou de son échec dans cette entreprise peut dépendre en définitive son rôle dans le concert des nations.

Notre politique de défense privilégiera donc d'une part le développement progressif d'une capacité européenne propre en matière de défense, d'autre part notre participation à la constitution d'un espace de sécurité s'étendant à tout le continent. La France agira le plus souvent dans le cadre de ses alliances et d'une communauté

d'intérêts des Européens. Le poids de son engagement doit concrétiser sa volonté et son choix qui, pour notre politique de défense comme dans d'autres domaines, est celui de l'avenir.

. La prévention et l'ordre international

La politique de défense, coordonnée avec notre action diplomatique, doit s'attacher, dans le nouveau contexte international, à la prévention des conflits et des guerres.

La sécurité de la France implique que soit avant tout prévenue la renaissance sur le continent d'une menace majeure contre nos intérêts vitaux. A cet égard, notre politique de défense se défmit d'abord par sa capacité à contribuer à la stabilité et à la paix en Europe.

La construction et le maintien d'un ordre international stable et pacifié sont également nécessaires au plan mondial. De ce fait, la France s'emploiera à prévenir des menaces directes et indirectes qui mettraient en péril cet ordre international. Aussi longtemps que celui-ci pourra être établi, à travers le respect des valeurs qui le fondent, la stabilité des équilibres qui le garantissent et l'efficacité de ses institutions, la sécurité de la France sera assurée aux meilleures conditions.

3 - METTRE EN OEUVRE UNE CONCEPTION GLOBALE DE LA DEFENSE.

Les mutations du système international affectant la défense ne se limitent pas aux seuls aspects militaires et stratégiques. Elles concernent la vie de la nation dans son ensemble. Tout le champ social, l'existence quotidienne des populations et l'activité économique peuvent être affectés par ce contexte mouvant et incertain : cette fin de siècle est marquée par une vulnérabilité accrue des sociétés démocratiques.

Ces évolutions appellent, aujourd'hui encore plus qu'hier, une conception globale de la défense. Loin de constituer un domaine isolé, la défense doit embrasser l'ensemble des activités du pays et s'inscrire dans la permanence de la vie nationale. L'orientation. de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense est donc confirmée. Son article Ier dispose que "la défense 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. Elle pourvoit de même au respect des alliances, traités et accords internationaux".

Une conception globale de la défense, associe à la défense militaire une dimension civile et économique, mais aussi sociale ou culturelle. S'appuyant sur des moyens civils et militaires coordonnés, cette approche est la seule réponse adaptée à la

diversité des menaces pesant sur nos sociétés. Les volets de cette défense non-militaire sont aussi divers qu'essentiels.

. La cohésion nationale

La France a la chance de réunir des hommes et des femmes autour d'une volonté de vivre ensemble. Elle doit veiller à défendre ce qui est à la fois un héritage et un projet partagé. La cohésion nationale, aujourd'hui très exposée aux chocs multiples que suscitent les évolutions sociales, économiques et internationales, est une condition essentielle de la défense.

La puissance provient moins de l'étendue du territoire national que de l'organisation sociale, de l'éducation des hommes, de leur solidarité et des valeurs qui les lient. En ce sens, la défense est indissociable de l'idée de nation. Elle concerne donc à la fois le modèle français d'intégration et d'organisation sociale, les valeurs communes de la République, leur vocation universelle et le rayonnement de la langue.

La politique globale de défense a pour premier objet de veiller à cette cohésion et d'y contribuer.

. La défense civile

La défense civile assure à titre principal, la protection des populations, le maintien de l'ordre public et la préservation de la continuité d'action du gouvernement. Chacune de ces missions demeure aujourd'hui ; leur importance est même renforcée par les menaces actuelles et futures.

La protection des populations impose de prévenir et de couvrir les risques naturels et technologiques majeurs, quelles que soient les circonstances. Cette mission ignore à l'évidence la gradation entre la paix, les crises et la guerre. Ces dernières années ont montré le nombre et la variété des situations possibles (inondation, marée noire, diffusion de déchets, incendie de forêt, . ..). Le citoyen attend de plus en plus de l'Etat qu'il prenne des mesures permanentes de prévention et dispose des moyens de seçours nécessaires.

Le maintien ou la restauration de l'ordre public est une mission régalienne. Les autorités locales, et notamment les maires en tant qu'agents de l'Etat, sont, sur le terrain, les premières à y être associées. Là aussi la demande sociale de sécurité des biens et des personnes s'accentue. Dans une acception large, le maintien de l'ordre public implique également que soit assurée la continuité du service public. Sans celle-ci, il n'est ni action publique, ni vie économique.

Le maintien de la continuité d'action du gouvernement commence par la protection des installations et des réseaux sensibles, dont un grand nombre sont essentiels pour la vie des populations et la défense nationale. Leur multiplication et leur sensibilité en font des objectifs privilégiés pour des actions terroristes. En cas de situation exceptionnelle, la défense doit enfin permettre, afin de maintenir cette continuité d'action du gouvernement, de s'opposer aux actions entreprises par un agresseur sur le territoire national.

Au total, la défense civile est une préoccupation majeure des Français. Elle intéresse la plupart des secteurs de l'Etat, qui doivent la prendre en compte.

- **La défense économique**

La défense économique au sens de l'ordonnance de 1959, vise à assurer dès le temps normal la réduction des vulnérabilités du pays et, en temps de crise, la bonne répartition des ressources. Il s'agit, avant tout, d'assurer la sécurité des ressources et la permanence de leur production. Ces objectifs essentiels s'élargissent aujourd'hui à la protection de bases nouvelles de l'activité économique et au contrôle des transferts de technologie.

Certains secteurs d'activité tels que l'énergie, les télécommunications, les transports et des secteurs tertiaires sensibles, comme les services financiers et informatiques, jouent un rôle fondamental dans l'économie française. L'interruption du fonctionnement de l'un de ces secteurs peut entraîner une paralysie presque totale de l'économie et un dérèglement de l'équilibre social. La défense économique doit, dès lors, garantir aux agents économiques le maintien de ces secteurs vitaux.

Les technologies sont devenues, quant à elles, des enjeux majeurs de puissance. Elles conditionnent tant la réussite économique que l'efficacité du dispositif de défense. Le contrôle des transferts de technologies sensibles est un facteur de sécurité important et participe, par suite, à la défense économique.

La défense de la France fait appel en priorité, bien entendu, à ses moyens militaires. Sa dimension civile et économique ne doit pas être négligée, et lui confère un caractère global. Elle participe aussi d'une certaine culture qui contribue à sa dimension nationale. La prise en compte de ce volet non militaire dans les années à venir constitue un objectif de notre politique de défense.

Chapitre 3 : Le cadre de référence international de notre politique de défense

Le cadre politique et institutionnel dans lequel s'inscrit notre action en matière de défense et de sécurité est en voie de transformation profonde. La nature des relations entre les Etats d'Europe occidentale s'est modifiée sous l'influence de plusieurs décennies de construction européenne. Leur projet politique est ainsi devenu une composante essentielle de notre sécurité et le Traité sur l'Union Européenne lui confère une dimension nouvelle. L'O.T.A.N. demeure la principale organisation de défense, mais l'engagement américain, s'il est réaffirmé avec constance, revêtira des formes plus souples et moins massives que lors de la confrontation avec le Pacte de Varsovie. Le continent européen est à la recherche d'une organisation ample et sure pour sa sécurité.

Nous devons en même temps clarifier le rôle que nous souhaitons voir jouer par l'Organisation des Nations Unies au moment où celle-ci est de plus en plus sollicitée par des crises de tous ordres dans le monde entier.

Il faut définir la place qui revient, dans notre politique, aux accords bilatéraux de défense, en particulier au bénéfice de la stabilité du continent africain.

Enfin, nous devons prendre en compte l'évolution des instruments politiques et juridiques du désarmement et de la lutte contre la prolifération.

1 - VERS UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DE SECURITE EN EUROPE

La restauration de l'Europe dans ses dimensions politiques, historiques et culturelles oblige à établir un système de sécurité nouveau pour succéder au face-à-face de l'époque de la guerre froide. Dans un contexte marqué par de nombreuses incertitudes, la France doit être porteuse d'un projet politique global qui permette

d'aller au-delà des acquis des dernières décennies, au bénéfice de la stabilité du continent dans son ensemble.

Sur la base d'un effort national qui demeure la condition de la liberté de ses choix, la France se donne ainsi trois buts principaux :

- affirmer une ambition européenne en matière de défense ; le Traité de l'Union Européenne en définit le cadre ; ce choix conduit à écarter deux options extrêmes : celle qui s'en remettrait uniquement à des coalitions de circonstance ; celle qui viserait à construire, dans un cadre européen de type fédéral, une organisation militaire intégrée.

- rénover le lien transatlantique, en poursuivant l'adaptation de l'Alliance au futur contexte stratégique et à ses nouvelles missions, afin d'assurer la nécessaire permanence de l'engagement américain en faveur de la sécurité et de la stabilité de l'Europe.

- éviter la reconstitution de blocs militaires antagonistes, en établissant un cadre de sécurité incluant la Russie et tenant compte du processus d'élargissement progressif de l'Union Européenne.

. L'ambition européenne

Le Traité sur l'Union Européenne institue une politique étrangère et de sécurité commune et prévoit la formation d'une véritable identité européenne de défense, puis d'une politique de défense et de sécurité commune, pouvant conduire le moment venu à me défense commune.

Dans l'intervalle, il désigne l'Union de l'Europe Occidentale, "partie intégrante du développement de l'Union Européenne" pour "élaborer et mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense".

La réalisation des objectifs ambitieux ainsi fixés par le Traité ne peut être que progressive. Elle devra s'appuyer sur le renforcement des coopérations entre les Etats en matière de défense et sur le développement du potentiel, encore limité, de l'UEO.

Dans le domaine militaire et de l'armement, les coopérations bilatérales ou multilatérales, sont à l'origine de rapprochements concrets entre les systèmes de défense nationaux et favorisent une dynamique européenne plus large. Dans cet esprit, la France recherchera systématiquement toute occasion de coopération avec les pays engagés avec elle dans la construction européenne.

Elle développera en particulier la relation privilégiée qu'elle entretient déjà avec l'Allemagne, concrétisée par l'institution en 1988 d'un Conseil de défense et de sécurité franco-allemand. La coopération entre les deux pays restera un élément moteur du projet européen et la perspective d'une extension des responsabilités internationales de l'Allemagne, que la France appuie, lui ouvre un champ d'action nouveau.

Avec la Grande-Bretagne, le niveau de notre coopération doit être sensiblement rehaussé. Nos deux pays partagent un statut de puissance nucléaire qui donne déjà lieu à une réflexion commune. Sur bien des points, ils ont en outre une approche stratégique analogue, et ils possèdent des capacités d'action extérieure relativement importantes et la volonté d'en user.

La construction de l'Europe de la défense passe par la volonté de ces trois Etats d'harmoniser la conception de leurs intérêts de sécurité, par l'approfondissement de leur coopération, et le cas échéant, par la mise en commun de moyens militaires.

Des relations spécifiques doivent être aussi développées avec nos autres partenaires. Il s'agit, en particulier, de l'Italie et de l'Espagne, notamment en ce qui concerne la sécurité en Méditerranée et la coopération spatiale. Dans le domaine de l'armement, le potentiel de l'Italie et de la Suède doit inciter à la réalisation de programmes communs. Dans le domaine militaire, les relations établies avec la Belgique et l'Espagne à l'occasion de la constitution du Corps Européen et des opérations de maintien de la paix doivent servir d'exemple dans la coopération avec d'autres Etats, notamment les Pays-Bas.

Ces coopérations à géométrie variable trouveront leur véritable dimension dans la contribution qu'elles apporteront à la réalisation du projet politique plus large défini par le Traité de l'Union Européenne, dans lequel l'UEO est appelée à jouer un rôle central.

L'Union de l'Europe Occidentale est désormais clairement reconnue comme composante de défense de l'Union Européenne. Elle doit se fixer pour objectif

de rendre possible une action militaire autonome des Européens, en dehors des cas d'agression mettant en jeu la garantie principale du Traité de l'Atlantique Nord.

Il est nécessaire à cette fin que les Européens disposent de capacités militaires propres. Le Corps Européen en est la première illustration. Né d'une initiative franco-allemande, il réunira, en 1995, 45 000 hommes fournis par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et la France, sous l'autorité d'un état-major multinational. Il représentera alors l'une des principales composantes des forces déployées en Europe Occidentale.

La mise en place du Corps Européen représente un premier pas, qui en appelle d'autres, soit que l'expérience s'élargisse, soit que se constituent d'autres unités multinationales. Le développement de telles initiatives adaptées, au demeurant, aux besoins de plusieurs pays européens en raison. du format réduit de leur armée, constitue une priorité. L'idée d'une force aéromaritime, proposée par l'Espagne, la France et l'Italie à leurs partenaires de I'UEO, va dans le même sens, tout comme celle d'une composante européenne de transport aérien militaire.

Cette politique est indissociable de l'effort particulier qui doit être conduit par les Européens dans les domaines clés pour la gestion des crises, que sont le renseignement, les systèmes de commandement et de communication et les transports. L'acquisition d'un minimum d'autonomie dans ces secteurs, sur la base de capacités propres ou conjointes, est un élément déterminant pour la construction d'une défense européenne. La France est disposée à consentir les efforts nécessaires à cette fin. Elle doit convaincre ses partenaires de s'y associer. La convergence progressive des intérêts européens permet de penser que cet objectif politique n'est pas hors de portée.

La capacité de planification de I'UEO devra aussi être renforcée. Elle joue en effet un rôle essentiel pour conférer à l'organisation européenne une véritable crédibilité militaire. La planification de crise et de circonstance doit être développée, de façon complémentaire à celle de l'organisation atlantique, pour les besoins propres des Européens, que ceux-ci décident d'une action autonome, ou d'une action combinée de I'UEO et de l'O.T.A.N.

L'afknation de l'identité européenne de défense à travers I'UEO sera enfin facilitée par le recours à des moyens existants de l'O.T.A.N. Il importe en effet d'éviter les doubles emplois dont les Etats n'ont pas les moyens. Ce principe s'applique déjà à certaines forces alliées qui ont reçu ou recevront dans un proche avenir une double affectation à l'OT.A.N. et à I'UEO. Mais I'UEO devra à l'avenir pouvoir faire appel non

seulement à des forces des alliés européens mais aussi à des moyens collectifs de l'Alliance, tels que des éléments d'état-major, de quartier général, de communication, de renseignement, des systèmes de détection aéroportés (AWACS).

Le développement de ces activités et la répartition des tâches entre les deux organisations doivent s'effectuer en évitant aussi bien la dépendance de l'une par rapport à l'autre, qu'une concurrence inutile.

La France continuera de favoriser un renforcement de l'UEO complémentaire du rôle de l'O.T.A.N. Le Corps Européen illustre déjà la possibilité d'une montée en puissance progressive de capacités européennes de défense dans le cadre de l'UEO, au bénéfice de l'Alliance atlantique dans son ensemble, comme l'a montré l'accord signé le 21 janvier 1993 entre les Chefs d'Etat-major allemand et fiançais et le Commandant suprême allié en Europe (SACEUR). La coopération entre les deux organisations est appelée à se développer d'autant plus qu'en dehors des cas où sont en cause les clauses de garantie de l'article 5 du. Traité de l'Atlantique Nord, des instruments nouveaux et des procédures spécifiques devront être mis en oeuvre par les Alliés. C'est l'un des enjeux principaux de la rénovation de l'O.T.A.N.

. Une Alliance atlantique rénovée

L'engagement militaire des Etats-Unis sur le continent européen est à l'origine de l'Alliance atlantique et représente le coeur du lien transatlantique. Pendant quarante ans, il a constitué une garantie centrale pour la défense de l'Europe occidentale. Il est considéré non seulement par les Alliés, mais aussi par les nouvelles démocraties d'Europe centrale, comme un élément fondamental de la sécurité en Europe.

Aujourd'hui, tout en maintenant leur engagement, les Etats-Unis tirent les conséquences de la disparition de l'Union Soviétique et du Pacte de Varsovie. Ils réduisent de ce fait le niveau de leur présence et définissent progressivement une approche sélective des problèmes de sécurité en Europe, en fonction dune appréciation plus rigoureuse de leurs intérêts nationaux. Le dialogue avec la Russie, le contrôle et la réduction des armements nucléaires hérités de l'Union Soviétique, ainsi que la prévention des crises pouvant concerner soit la Russie, soit les puissances qui détiennent sur leur territoire de tels armements nucléaires continueront de bénéficier d'une évidente priorité. En revanche, ils pourraient se tenir plus en retrait dans le traitement de questions touchant à la sécurité ou à la stabilité sur le continent, mais qui n'affectent pas directement leurs intérêts stratégiques.

L'O.T.A.N. se dote de nouvelles missions. Elle étend sa compétence désormais, sans en avoir le monopole, aux opérations de maintien de la paix, auxquelles elle peut prêter les moyens puissants qu'elle est sans doute seule à pouvoir rassembler et coordonner aujourd'hui. Elle s'efforce de promouvoir une coopération nouvelle dans le domaine militaire avec les Etats de l'ancien Pacte de Varsovie. Elle s'attache à prendre en compte les nouveaux types de risques pour la sécurité des Alliés tels que la prolifération.

Les évolutions intervenues depuis 1991 dans l'organisation et les activités de l'Alliance doivent être prolongées et amplifiées. La gestion des crises et le maintien de la paix imposent une adaptation permanente des dispositifs militaires aux objectifs politiques de chaque opération ou chaque mission. L'organisation militaire intégrée n'y était pas préparée. La réflexion sur la place de l'Europe en tant que telle au sein de l'Alliance doit encore se traduire dans les faits, tant au plan des structures de concertation politique que dans le domaine militaire et opérationnel. Les relations avec les démocraties du centre et de l'est de l'Europe appellent des développements dans un cadre nouveau.

Les sommets de Londres en 1990, Rome en 1991 et surtout Bruxelles en 1994 ont d'abord préparé puis défini les principes d'une meilleure adaptation de l'Alliance.

La France participe à cette rénovation. Membre de l'Alliance atlantique depuis l'origine, elle entend rester fidèle à ses alliés et à ses engagements dans le cadre des principes qui ont présidé à la création de l'Alliance. Ses plus hautes autorités n'ont jamais manqué de rappeler le souhait de notre pays, lié aux Etats-Unis depuis toujours, que l'engagement américain en Europe soit maintenu.

Dans l'évolution en cours de l'Alliance atlantique, la politique de la France sera conforme à ses principes constants :

- L'Alliance atlantique doit devenir un lieu où puisse s'affirmer aussi l'identité européenne de défense et de sécurité. La déclaration des seize Chefs d'Etat et de Gouvernement, lors du Sommet de l'O.T.A.N. le 11 janvier 1994, le précise avec netteté, en se référant explicitement aux termes du Traité sur l'Union Européenne. Les progrès de l'identité européenne confèreront à la relation entre Européens et Nord-américains le dynamisme nouveau, attendu et indispensable pour répondre aux exigences de paix et de sécurité sur le continent. Ils impliquent une concertation

politique accrue des Européens au sein de l'Alliance, ainsi que l'accroissement de leurs responsabilités dans l'organisation. L'Union de l'Europe Occidentale, moyen de renforcement du pilier européen de l'Alliance, devrait être l'instrument privilégié de cette mutation.

- L'adaptation des structures de l'O.T.A.N. aux nouvelles conditions stratégiques doit être résolument poursuivie. Elle appelle une coordination renforcée entre les structures politiques et militaires des Alliés et, en raison des caractéristiques propres à la gestion des crises, un rôle accru et permanent des instances de concertation et de décision multilatérales réunissant les seize pays membres.

L'organisation militaire doit répondre à de nouveaux impératifs de souplesse et de modularité, pour être capable de s'adapter à la diversité des situations envisageables, des milieux d'engagement et des moyens nécessaires, comme aux exigences des évolutions politiques. Il convient en particulier de prévoir les moyens et l'organisation spécifiques à mettre en oeuvre pour les missions autres que celles découlant de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, et pour lesquelles il serait fait appel à des forces de pays n'appartenant pas à la structure militaire intégrée, comme la France et l'Espagne, ou même n'appartenant pas à l'Alliance, comme par exemple les nouvelles démocraties d'Europe centrale ou les pays nordiques.

- L'Alliance doit constituer le lieu essentiel de la consultation entre Européens et Nord-Américains, pour les grandes questions affectant directement la sécurité des Etats membres. Ce dialogue va donc au-delà des thèmes traditionnels de la défense commune contre des agressions et ne saurait ignorer les nouveaux risques auxquels les Alliés peuvent être confrontés.

- Enfin, une ouverture accrue en direction des autres pays européens, en particulier les Etats d'Europe centrale et orientale, doit être organisée et des actions de coopération intergouvernementale dans le domaine de la sécurité et de la défense encouragées. Cette orientation implique, comme on le verra plus loin, de préciser le rôle et la finalité politique du Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA), institué en 1991, et de développer la coopération militaire avec ceux des Etats qui sont les plus désireux d'établir des relations concrètes avec l'O.T.A.N. et disposés à assurer les obligations qu'elles impliquent.

Ces différentes évolutions ne sont pas de nature à modifier notre situation militaire particulière au sein de l'O.T.A.N. Les principes posés en 1966 (non

participation à l'organisation militaire intégrée, libre disposition de nos forces et de notre territoire, indépendance de notre force nucléaire, liberté d'appréciation des conditions de notre sécurité en période de crise, liberté de choix de nos moyens en cas d'action) continueront de guider nos relations avec 1' organisation militaire intégrée.

Cette constance n'empêche pas la France, comme elle le fait depuis 1991, de participer activement à la définition des grandes orientations concernant la rénovation de l'O.T.A.N., y compris en ce qui concerne l'adaptation de l'organisation militaire aux nouvelles missions. Il est en conséquence logique d'assurer la participation de la France aux réunions des instances de décision de l'Organisation, dès lors que l'engagement des forces françaises et nos intérêts sont en cause. La présence du ministre de la Défense, au Conseil atlantique, outre celle du ministre des Affaires étrangères, celle du Chef d'Etat-major des Armées au Comité militaire, sont désormais décidées au cas par cas par le Président de la République et le Premier Ministre. Cette position est conforme à notre volonté constante de renforcer, au sein de l'Alliance, le poids des enceintes multilatérales où chaque Etat s'exprime en pleine capacité.

. Un cadre de sécurité élargi incluant la Russie

L'espace de sécurité européen rendu à sa plénitude par la disparition de l'affrontement Est-Ouest pose, au delà de la nécessaire adaptation des institutions ouest-européennes et atlantiques, de redoutables défis. Les Etats du centre et de l'est de l'Europe, confrontés à de multiples risques de crise, recherchent des garanties et un cadre de sécurité collective. La Russie fait face à la fois au retour de ses armées sur le territoire national, à un immense bouleversement politique, économique et social, et à des incertitudes géopolitiques sur ses marches : le complexe ancestral d'encerclement resurgit, que contre-balance une volonté marquée de rejoindre la communauté des pays européens. La construction européenne, quant à elle, ne se limite, pas, à l'horizon d'une quinzaine d'années, aux frontières actuelles de l'Union Européenne. Plusieurs Etats naguère neutres, sont engagés sur la voie de l'intégration européenne à relativement court terme (Autriche, Finlande, Suède) ; certains pays d'Europe centrale et orientale ont également vocation à entrer, à terme, dans l'Union Européenne et donc dans l'Union de l'Europe Occidentale.

L'établissement d'un cadre de sécurité élargi pour le continent européen et adapté à la nouvelle donne paraît donc indispensable. Dans cette perspective, la France orientera son action à partir d'un certain nombre de principes :

- Les fondements de la sécurité en Europe ne sauraient reposer sur la division du continent en camps antagonistes. Tout doit donc être fait pour éviter la résurgence d'une partition de l'Europe et d'une logique de blocs, dont les frontières auraient seulement été déplacées par rapport à la période de la guerre froide. La constitution ou l'extension d'alliances ne suffiraient pas à apporter une solution aux problèmes, notamment de frontières et de minorités, qui ont resurgi avec virulence et constituent des foyers potentiels de crises graves.

- Dans cet esprit, il convient d'établir clairement la Russie comme une puissance européenne, indispensable à l'équilibre et à la stabilité de l'Europe. Sa participation à la sécurité européenne rend nécessaire un cadre juridique et politique commun, pour ouvrir un dialogue où elle s'exprime dans sa pleine capacité européenne et dans lequel ses intérêts stratégiques propres soient pris en compte.

- Une telle évolution sera d'autant mieux assurée que sera reconnue sans ambiguïté la légitimité de la construction européenne par tous les acteurs sur le continent, y compris la Russie. Cela implique, en particulier, que celle-ci n'oppose pas d'obstacle politique, ni stratégique à l'extension de l'Union Européenne. L'objectif de l'intégration européenne est en effet une composante essentielle de la paix et de la stabilité à long terme en Europe.

Les instruments multilatéraux qui serviront à la définition de ce nouveau cadre de sécurité sont connus, sans qu'il soit encore possible à ce stade de dessiner ce dernier avec précision. La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) est le lieu par excellence d'un dialogue politique entre égaux, d'Etat à Etat, de tous les pays européens. Le besoin de sécurité de chacun y est reconnu comme légitime et les principes de la coopération et de la transparence sont posés. L'initiative française, reprise par l'Union Européenne, d'un Pacte de stabilité destiné à prévenir les différends régionaux, en fait la gardienne des arrangements qui pourraient en résulter.

Les efforts récents de l'Alliance Atlantique pour développer la coopération dans les domaines intéressant la défense avec les pays anciennement membres du Pacte de Varsovie et les Etats souverains issus de l'éclatement de l'union Soviétique peuvent donner un tour concret à l'ouverture nécessaire à l'échelle du continent. Ils permettront aux pays alliés, dans la phase de transition où nous sommes entrés, d'apporter les premières réponses au besoin légitime de sécurité exprimé par nombre d'Etats d'Europe centrale et orientale, sans accroître initialement les facteurs de tension avec la Russie.

L'élargissement à terme de l'Union Européenne justifie quant à lui une action spécifique de l'UEO en direction des Etats qui ont vocation à y adhérer. La définition d'un statut particulier d'association va dans ce sens, de même que les coopérations nouvelles avec les pays d'Europe centrale, engagées par exemple y compris en commun par la France et l'Allemagne, sont appelées à se développer, On ne voit pas, en effet, comment, à long terme, l'espace économique de l'Union Européenne et l'espace concerné par une politique de sécurité et de défense commune pourraient ne pas se recouvrir. Une telle évolution n'est pas encore engagée. Mais la réflexion sur les obligations et responsabilités qui en découleraient, tant pour les nouveaux Etats que pour les membres actuels de l'Union Européenne et de l'UEO, doit être engagée de façon approfondie. Conformément à sa double vocation de composante de défense de l'Union Européenne et d'instrument de renforcement du pilier européen de l'Alliance, l'UEO devra également favoriser l'harmonisation entre ces rapprochements et l'évolution de l'Alliance.

Enfin, du point de vue plus étroit de la mise en oeuvre à terme de la politique de défense commune, l'objectif sera de préserver un processus de décision et une organisation de défense efficaces, qui sont une condition de la sécurité d'ensemble des Européens.

2 - CONFORTER LE ROLE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

L'Organisation des Nations Unies, dans le contexte de l'après-guerre froide, est appelée à jouer un rôle politique majeur, conforme à sa vocation telle qu'elle est définie dans la Charte, au service du maintien de la paix et de la sécurité internationale, en particulier pour la gestion des crises dans le monde. Encore faut-il définir avec précision l'étendue et les limites de ses possibilités et lui donner les moyens d'accomplir sa mission.

Le Conseil de Sécurité est la seule autorité internationale habilitée à décider de mesures de contrainte ou d'emploi de la force à l'égard d'un Etat, en dehors des actions de légitime défense individuelle ou collective relevant de l'article 51 de la Charte. Cette compétence universelle reconnue en fait une instance légitime vers laquelle se tournent naturellement les Etats, les organisations, parfois les peuples. L'action de la France, membre permanent du Conseil de Sécurité, doit tendre à conforter son influence, à lui permettre de faire face à des responsabilités accrues, contribuant ainsi à

faire progresser, dans la communauté internationale, les principes de droit qu'elle cherche à promouvoir.

La France s'efforcera de favoriser la prise en compte par le Conseil de Sécurité des risques nouveaux ou devenus plus aigus pour la sécurité internationale, en particulier la prolifération des armes de destruction massive. Celle-ci fait déjà l'objet d'une déclaration du Conseil réuni en session spéciale des Chefs d'Etat et de Gouvernement, le 3 1 janvier 1992. La révélation de l'ampleur des programmes irakiens et l'application des mesures de destruction de ce potentiel, prévues par la résolution 687 du Conseil de Sécurité, ont montré l'utilité pour ce dernier de disposer directement, lorsque nécessaire, de moyens souples et efficaces d'évaluation du renseignement et d'expertise dans ces domaines.

Il convient aussi d'améliorer notablement le conseil et l'assistance dont bénéficie le Conseil de Sécurité dans le domaine militaire proprement dit. Le Comité d'Etat-major prévu par l'article 47 de la Charte des Nations Unies n'a jamais été réuni. Quelles que soient les décisions qui seront prises à cet égard dans l'avenir, le Conseil de Sécurité et le Secrétaire Général des Nations Unies doivent bénéficier d'une expertise militaire accrue.

Les opérations de maintien de la paix placées sous l'égide des Nations Unies ou directement assurées par elles se sont en effet non seulement multipliées mais aussi modifiées dans leur ampleur et dans leur objet depuis quelques années.

Le temps n'est plus où la mission des Casques Bleus était limitée à des tâches relativement simples à définir, si ce n'est à exécuter, dont le prototype était la surveillance d'une ligne de cessez-le-feu après interruption des combats. A ces opérations s'ajoutent désormais des mandats beaucoup plus complexes, allant de la remise en état d'un pays jusqu'à sa mise sous tutelle provisoire, dans des environnements de conflit ouvert, de guerres ou de guérillas urbaines, et faisant appel parfois à plusieurs dizaines de milliers de soldats. Les missions assignées à ceux-ci évoluent également et le Conseil de Sécurité recourt plus fréquemment au cadre du chapitre VII de la Charte, autorisant, dans certaines conditions, le recours à la force armée pour la protection des Casques Bleus ou même l'accomplissement du mandat. Néanmoins, le cadre naturel des actions que l'ONU prend à sa charge reste davantage le maintien de la paix par toutes les ressources du consensus et des moyens de règlement pacifique (chapitre VI de la Charte).

La politique de la France conjugue trois orientations :

- assurer l'autorité politique du Conseil de Sécurité sur les missions placés sous l'égide de l'ONU, et promouvoir une meilleure articulation des responsabilités entre l'échelon politique en charge des opérations de maintien de la paix et celui qui assure leur mise en oeuvre par des moyens militaires ;

- renforcer l'expertise militaire mise à la disposition du Conseil de Sécurité ;

- subordonner la participation d'unités françaises à des opérations des Nations Unies à des conditions politiques et d'organisation précises.

Le souhait de la France, pour les opérations placées sous l'égide ou la responsabilité directe des Nations Unies, est que le Conseil de sécurité exerce son autorité et sa capacité de contrôle politiques aux divers stades d'une opération : conception et approbation du mandat, grandes étapes de sa mise en oeuvre, contrôle de son exécution. Chaque Etat membre sera alors en mesure, à un haut niveau politique, de faire valoir sa volonté et de participer directement à. la définition et à l'application des missions. En outre, les pays contributeurs doivent pouvoir assurer par des réunions régulières un suivi permanent des missions où ils sont engagés. Les récentes expériences ont enfin montré qu'il est nécessaire que le Secrétaire Général dispose sur place, pour les opérations de quelque ampleur, d'un Représentant spécial nommé sur sa proposition.

Selon les circonstances, le Conseil peut être amené à confier la gestion de certaines crises à des organisations régionales telles que la CSCE, en Europe, et l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), en Afrique, ou à des organisations politiques comme l'Union Européenne ; il peut encore recourir aux moyens d'organisations à vocation militaire, telles que l'O.T.A.N. ou l'UEO. Dans le premier cas, il s'agit d'une déconcentration de la responsabilité politique au profit d'ensembles régionaux reconnus par l'ONU, à même de prendre en compte les dimensions spécifiques d'une crise ou d'un conflit. Dans le second cas, la responsabilité politique reste assurée au niveau du Conseil de Sécurité, les organisations de défense n'étant chargées que de l'éxécution militaire.

Ces développements sont à encourager dans la mesure où les sollicitations de l'ONU se multiplient et où, dans certaines hypothèses, la réunion, le commandement et la coordination des moyens importants qui sont nécessaires dépassent les capacités de l'Organisation des Nations Unies proprement dite.

Il apparaît cependant indispensable, face aux nouvelles tâches, d'augmenter ses capacités dans le domaine militaire. Les responsabilités et les compétences des conseillers militaires du Secrétaire Général, par exemple, doivent être accrues, ainsi que les moyens de communication, de suivi des crises, voire de planification de circonstance. La nécessité d'un renseignement fiable et rapide pour la conduite des opérations et la sécurité des Casques Bleus ne peut plus désormais être sous-estimée. Plus généralement, les préoccupations proprement militaires liées à la mise en oeuvre des mandats du Conseil de Sécurité doivent être davantage prises en compte et intégrées de façon plus précoce et continue dans ses travaux et ceux du Secrétariat Général. Il appartient aux pays contributeurs potentiels d'améliorer la préparation aux missions de maintien de la paix et le système de prévision de la mise à disposition de forces.

Enfin la participation des forces françaises ne sera envisagée que si le mandat et l'opération répondent à certains critères politiques et militaires, qu'il importe de faire valoir dès la phase préalable de définition de la mission à l'ONU :

- les objectifs politiques généraux et particuliers de l'opération devront être d'emblée fixés, constituer un cadre de référence sans équivoque pour tous les pays contributeurs, et une perspective claire pour les responsables militaires sur le terrain ;

- il convient que le principe et le niveau de notre engagement correspondent à la hiérarchie de nos priorités stratégiques et des intérêts que nous entendons défendre dans le monde ;

- la répartition des responsabilités entre les représentants politiques de l'organisation et le commandement des forces, l'organisation de ce dernier, devront obéir à des règles mettant en évidence d'une part l'autorité du Secrétaire Général et de son représentant pour l'application générale du mandat et d'autre part les responsabilités propres du commandement militaire dans la conduite des aspects militaires des opérations ;

- la durée de la participation des unités françaises et les cas de retrait éventuel, si les conditions ayant prévalu lors de la décision initiale ne sont plus réunies, seront déterminés autant que possible dès l'origine par l'autorité politique nationale ;

- les modalités d'exécution des missions, en particulier les règles d'engagement, devront être approuvées au niveau politique, national et multinational.

Ces dispositions permettront de donner une assise solide et cohérente à nos engagements et renforceront l'efficacité, donc l'autorité, de l'Organisation des Nations Unies. Elles conditionnent notre participation active, sur une base nationale, ou dans le cadre de coalitions ou d'organismes militaires, à la mise en oeuvre des décisions du. Conseil de Sécurité. La politique volontariste que la France préconise au service de la paix et du droit s'inscrit ainsi dans le cadre multilatéral qui lui confère toute sa légitimité.

3 - LA COOPERATION BILATERALE ET LES ACCORDS DE DEFENSE

Si la politique de défense se définit de plus en plus en cohérence avec des choix multilatéraux, voire multinationaux, l'existence d'un réseau diplomatique particulièrement dense, d'accords bilatéraux de coopération militaire et d'accords de défense continuera d'être pour la France un instrument d'influence important.

Utiles, selon le cas, à la sécurité des Etats, à la stabilité de certaines régions comme en Afrique, ou à la modernisation des appareils de défense, les accords bilatéraux sont appelés à connaître des réorientations. La nature des engagements d'Etat à Etat dans les accords de défense n'est pas en cause, mais un accent nouveau sera mis, s'agissant de la coopération, sur l'adaptation des systèmes militaires à l'Etat de droit et, au plan géographique, sur les relations avec les pays d'Europe centrale et orientale.

Dans certaines zones, le prépositionnement de forces régi par un accord bilatéral permet de manifester clairement notre engagement et notre solidarité et de défendre nos intérêts, par exemple une ligne de communication, tout en contribuant à la prévention et à la résolution des conflits, indispensable au développement économique des pays concernés. En outre, dans nombre de pays d'Afrique, la présence de missions militaires de coopération constitue par nature un moyen de prévention et une forme de prépositionnement. En cas de crises, elles peuvent remplir une mission d'alerte et de protection de nos ressortissants.

Les crises que traverse l'Afrique et les incertitudes considérables qui caractérisent son avenir pourraient inciter à un certain désengagement. Mais il convient de réaffirmer le caractère permanent de notre intérêt pour le continent. La présence

d'unités, même si des redéploiements peuvent paraître opportuns sur une longue période, reste nécessaire. Elle permet de surveiller les risques de crise et d'en limiter l'ampleur, le cas échéant, par des interventions rapides et limitées. Par ailleurs, la sensibilisation des armées africaines au respect de l'Etat de droit, leur déflation souvent nécessaire, la constitution ou la reconstitution de forces de sécurité garantes de l'ordre public sont des priorités. Cette action est essentielle pour permettre l'évolution vers la démocratie et le développement.

Les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale, avec lesquelles une série d'accords bilatéraux a été conclue en quelques années, bénéficieront d'une plus grande priorité dans l'allocation des ressources de la coopération militaire. La part de l'aide militaire qui leur est actuellement consacrée représente en effet, en 1993, moins de 2 % du montant global des dépenses nationales de coopération militaire.

L'intensification des relations entre les forces armées et les ministères de la défense de ces pays et les nôtres, la multiplication des liens concrets à tous les niveaux, les entraînements et exercices conjoints sont autant d'éléments de nature à conforter dans le temps à la fois l'évolution démocratique des appareils de défense de ces pays et le sentiment de solidarité entre la France et ces Etats.

Enfin, il faut relever que, dans d'autres régions du monde, des Etats sollicitent de la France la conclusion d'accords de défense ou l'obtention de garanties de sécurité. Il est vrai que la stabilité de certaines régions sensibles a un prix, tout comme l'objectif de maintien des armements au plus bas niveau possible. La réponse à de telles demandes dépend à chaque fois de l'analyse de nos intérêts stratégiques, des conditions de la sécurité internationale propres à la région et du poids des obligations qui en résultent. Il convient également de tenir compte, s'agissant des zones d'intérêt stratégique, de l'équilibre et de la complémentarité, pour faire face aux besoins opérationnels éventuels, entre le prépositionnement de moyens et la densité de nos capacités de projection de force.

4 - LES ACCORDS DE MAITRISE DES ARMEMENTS, DE DESARMEMENT ET DE LUTTE CONTRE LA PROLIFERATION.

La maîtrise des armements a longtemps été au centre des relations Est-Ouest. Baromètre de l'évolution de ces relations, les accords de maîtrise et de réduction des armements ont connu durant ces dernières années de grands succès avec la conclusion

successive d'accords d'une portée naguère inconcevable et ce, dans tous les domaines : armes nucléaires, armements chimiques et conventionnels, mesures de confiance. Du fait même de leur succès, et parce qu'ils s'inscrivent dans un contexte de changement radical des données stratégiques, les accords ou régimes de maîtrise des armements, de désarmement et de lutte contre la prolifération se trouvent aujourd'hui à la croisée des chemins.

- **Une phase d'incertitudes**

La phase très active allant de 1987 (accord soviéto-américain sur les forces nucléaires intermédiaires) à janvier 1993 (signature de la convention d'interdiction des armes chimiques à Paris ; du Traité START II entre Russes et Américains) a correspondu à un moment d'équilibre particulier entre les nations et à la recherche de mesures de stabilité politique et militaire. Elle semble pour un temps suspendue.

Une "course au désarmement" hâtive, qui ne tiendrait compte ni de l'application effective des engagements souscrits, ni du contexte international actuel, pourrait en effet être rapidement vouée à l'échec, voire conduire à des déséquilibres d'un type nouveau. De fait, s'ils sont le signe d'une volonté politique certaine de réduire les risques d'affrontement et s'ils participent, par eux-mêmes, au développement d'une sécurité collective fondée sur la coopération, les accords internationaux ambitieux de désarmement restent encore à appliquer. Or, les difficultés ne manquent pas.

Qu'il s'agisse des accords russe-américains, START sur les armes nucléaires ou de la convention sur les armes chimiques, les processus engagés seront longs. Ce n'est que lorsqu'ils auront produit des effets significatifs et lorsqu'il sera possible d'en dresser un premier bilan, que l'on pourra aller utilement de l'avant, en identifiant les domaines où faire porter de nouveaux efforts de désarmement.

Par ailleurs, dans plusieurs domaines de la lutte contre la prolifération, tous les Etats directement concernés ne sont pas parties aux conventions en cause (Convention sur les armes chimiques, TNP pour le nucléaire).

Le désarmement a un coût élevé. Il implique, pour les pays les plus armés, comme la Russie, un effort financier considérable, portant à la fois sur les destructions et sur la réorientation d'une partie du secteur productif. C'est un investissement à long terme. Dans le court terme, il suscite des résistances : l'application de la première période de réductions, au titre du Traité sur les Forces Conventionnelles en Europe, a

donné lieu à des revendications sur le nécessaire partage du fardeau des destructions entre pays riches et pays "en voie de transition". Dans le cadre de la convention sur les armes chimiques, le même type de revendication apparaît, qui tend à imputer à certains Etats, dont la France, la charge de la destruction d'armes dont ils ont toujours dénoncé l'accumulation.

Certaines des évolutions politiques qui résultent de la recomposition de l'Europe ont également des conséquences. Le sort qui sera finalement réservé aux armes nucléaires déployées en Ukraine aura une influence sur l'économie des accords. De même, les normes de réductions du Traité FCE peuvent être appelées à des modifications : l'Ukraine, pour laquelle il est prévu un nombre de chars près de cinq fois plus élevé que celui retenu pour la France, sera peut être amenée dans le cadre du Traité à réduire encore à l'avenir le niveau de ses forces.

Les processus de désarmement doivent être strictement contrôlés afin d'en assurer la réalité. Il faut également veiller à leur sécurité et éviter tout risque de "fuite" et de dissémination des armes ou des technologies. Les réalisations de quelques pays proliférants ont montré certaines limites des instruments de contrôle des transferts de technologie nucléaire, même si ceux-ci constituent un frein. De même, en raison du caractère dual des activités biologiques et bactériologiques, le contrôle prévu dans la convention de 1972 n'a pas vraiment de prise sur les pays proliférants.

. Des réorientations

L'existence d'une menace majeure et bien définie, le souci de l'équilibre des forces entre deux alliances opposées ne peuvent plus servir de fil directeur à une politique de maîtrise des armements. Celle-ci dépend désormais de lignes de clivage beaucoup plus complexes. Les rapports entre le Nord et le Sud qui, pour beaucoup, devaient se substituer rapidement à l'affrontement Est-Ouest, ne sauraient constituer un cadre de référence de rechange.

La menace de la prolifération n'obéit pas à une logique géographique ni politique simple, elle exige d'être traitée au niveau mondial. Elle nécessite une coopération internationale. La recherche d'accords progressivement plus contraignants sur le plan juridique doit s'accompagner de politiques agréées et coordonnées, à la fois entre les Etats détenant les technologies sensibles et entre ces Etats et ceux qui pourraient être tentés par une politique de prolifération.

Un cercle proprement européen en matière de maîtrise des armements sera par ailleurs maintenu, il contribuera à une forme d'assurance de sécurité pour les anciens alliés de l'URSS et à la préservation de la stabilité militaire en Europe centrale et balkanique. La stabilité militaire et l'équilibre des forces dans certaines sous-régions précises, aux Balkans, dans le Caucase, peuvent en être renforcées.

Enfin, une attention particulière sera portée aux crises et aux conflits régionaux. L'adoption hors d'Europe d'outils développés au sein de la CSCE (mesures de confiance, limitation des équipements militaires majeurs, prévention des crises) peut offrir, selon des formules adaptées aux circonstances locales, une contribution à la stabilisation de situations de crise et à la prévention de leur extension. Les réflexions dans le cadre du processus de paix au Moyen-Orient intègrent cette dimension.

. Des outils nouveaux

Les traités existants devront prendre en compte l'évolution de négociations en cours (par exemple : exercice d'harmonisation des accords FCE, situation de l'Ukraine et accords START) et être complétés dans des domaines aujourd'hui encore marginaux : armes dites inhumaines, modifications de l'environnement dans un but agressif etc. Le développement des activités spatiales militaires appelle probablement l'adoption de mesures de transparence et de confiance pour éviter de voir l'espace entrer à son tour dans une course aux armements. Les données nouvelles de la situation internationale et la priorité qui s'attache à la lutte contre la prolifération permettent d'envisager favorablement l'élaboration d'un traité d'interdiction complète des essais nucléaires à condition qu'il soit universel et vérifiable, tout en s'assurant qu'il ne fait pas obstacle au maintien de la crédibilité de notre dissuasion. La mise en oeuvre des accords conclus ces dernières années suppose la bonne application des mesures de vérification et de renforcement de la confiance, comme le Traité Ciel Ouvert.

Une grande priorité dans les efforts internationaux doit, on le voit, être accordée à la transparence et à la vérification.

- L'effort de transparence permet de mieux connaître les intentions, en matière de défense, des pays qui y participent. Il a reçu un début d'application universelle avec la création du Registre de l'ONU sur les transferts d'armes qui à donné lieu à une première transmission d'information en avril 1993. Limitée pour l'instant à sept grandes catégories d'armes, la liste des informations à fournir sera vraisemblablement

affinée et étendue. Des mesures plus contraignantes de restriction des transferts, au nom de la lutte contre les accumulations excessives d'armes, sont à envisager.

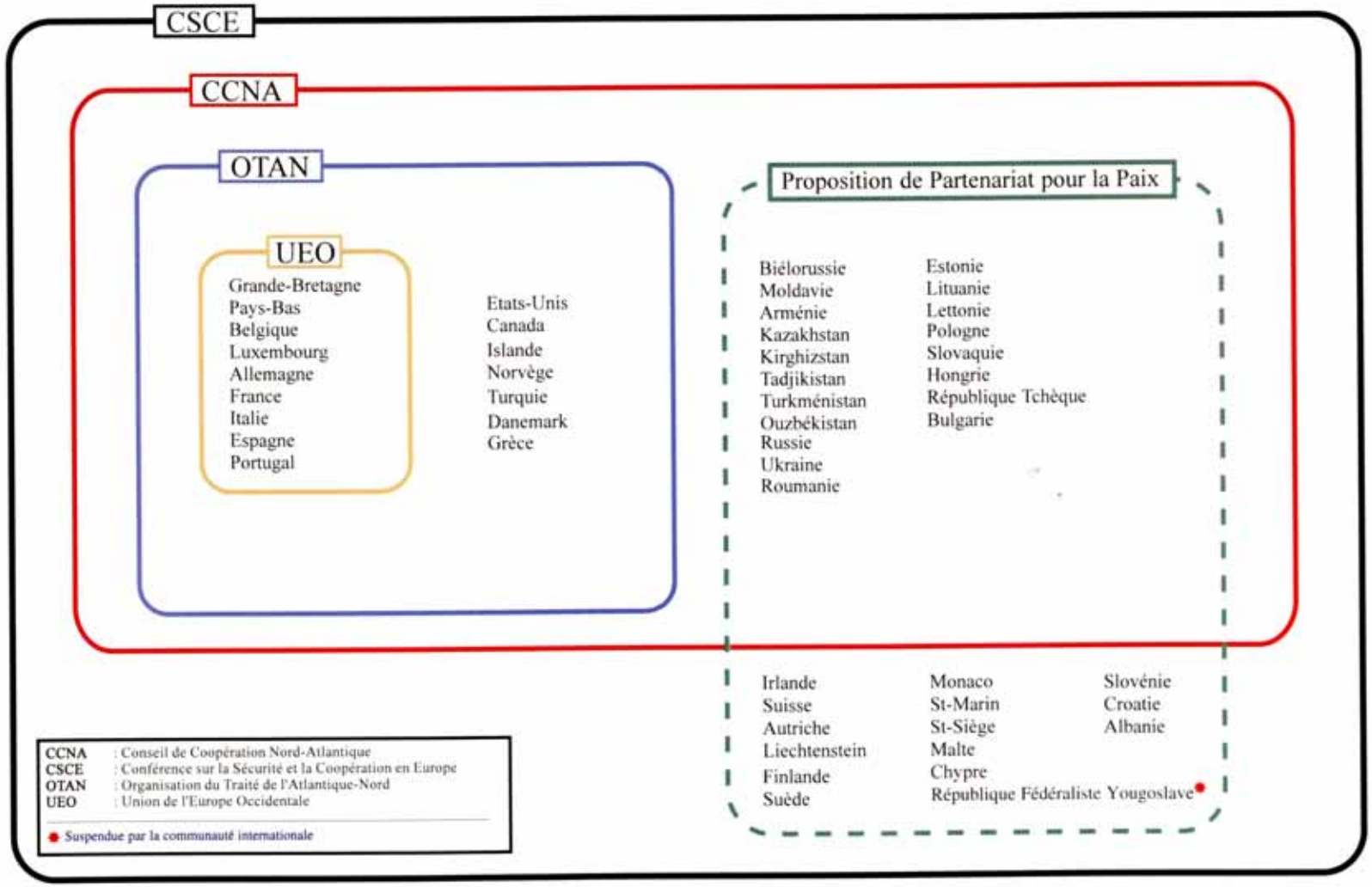
- Le rôle de la vérification dans l'application effective des accords est désormais largement reconnu. Prévue dans les documents de la CSCE parmi les mesures destinées à renforcer la confiance, elle fait l'objet de procédures très précises et contraignantes dans les accords de maîtrise des armements conventionnels (FCE) ou nucléaires (FNI, START).

En ce qui concerne la prolifération, elle constitue un véritable défi. Les contrôles doivent porter prioritairement sur les matières nucléaires, les laboratoires, les transferts de chercheurs et d'ingénieurs, les ventes ou cession de vecteurs et de certains produits chimiques sensibles.

Afin de rendre les contrôles plus efficaces, l'extension des moyens des organismes internationaux, malgré leurs limites, est une évolution nécessaire. Un organisme international spécifique a été créé pour l'application de la convention sur les armes chimiques. La constitution sur demande d'équipes spécialisées au profit du Conseil de sécurité est une solution bien adaptée. Pour la prolifération balistique, outre un renforcement des dispositions du régime MTCR, une transparence accrue et la surveillance par les échanges d'informations et les moyens techniques des grands programmes de missiles dans le monde sont hautement souhaitables.

Il faut cependant souligner que la vérification, surtout lorsqu'elle porte sur des instruments de maîtrise des armements impliquant un grand nombre de pays, est extrêmement coûteuse. Ce coût peut avoir un effet dissuasif et faire hésiter certains Etats à s'engager dans cette voie. Ainsi, peuvent s'expliquer, en partie, les réticences rencontrées à l'occasion de la mise au point de nouvelles conventions. Les demandes de partage des coûts devront à l'avenir être prises en compte.

La théorie des ensembles appliquée à l'Europe des Alliances



2ème PARTIE

STRATEGIES ET CAPACITES

Chapitre 4 : La stratégie de défense

La France ne se connaît pas aujourd'hui d'adversaire désigné. Sa stratégie reste par essence défensive. Le refus de la guerre ou de la bataille conventionnelle et nucléaire qui fonde la doctrine de dissuasion continuera de l'inspirer. Il reste l'une des bases du consensus national indispensable en matière de défense.

Mais notre stratégie de défense, fondée sur la dissuasion nucléaire, a été conçue au coeur de la guerre froide, au plus fort de la division bipolaire du monde, dont elle rejetait d'ailleurs le principe. Il est donc naturel de s'interroger sur sa validité et son évolution éventuelle, compte tenu des nouvelles données de l'environnement politico-stratégique. L'avenir de la dissuasion et les modalités de notre autonomie stratégique sont au coeur de cette réflexion.

Les objectifs assignés à notre système de défense dans ce contexte conduisent à certaines mutations dans nos concepts, notamment en ce qui concerne la place respective des armes nucléaires et conventionnelles.

La diversification des menaces et des risques amène par ailleurs à définir les principales hypothèses d'engagement de nos forces. Celles-ci permettent d'affiner les analyses stratégiques et opérationnelles.

Les missions des forces armées se déduisent de cet ensemble.

1 - UNE STRATEGIE RENOUVELEE

Nos moyens de défense auront à faire face à des scénarios beaucoup plus divers que dans le passé, souvent différents de ceux pour lesquels ils ont été conçus jusqu'ici. Il importe de définir un modèle général conforme à nos objectifs et adapté à la nouvelle donne. Les évolutions stratégiques ne modifient pas les principes de la dissuasion nucléaire, mais peuvent influer sur notre posture et nos besoins. Surtout, un équilibre différent se dessine entre la dissuasion et l'action dans les missions de nos forces, qui modifie en partie le rôle des moyens conventionnels.

1.1. - Principes

. Un modèle de défense équilibré

La stratégie de défense a pour finalité, conformément aux objectifs définis précédemment, d'assurer la défense des intérêts vitaux de la France, de conforter son choix européen et de répondre à sa vocation internationale. Puissance à la fois continentale et maritime, notre pays doit être en mesure de défendre ses intérêts, seul ou en participation, dans de nombreuses régions du monde, sans pour autant prétendre à une capacité d'action globale. Cela résulte tout à la fois de la situation géographique de notre pays, de la nature de ses besoins stratégiques et de ses responsabilités de puissance. Ces objectifs fondamentaux conduisent au choix d'un modèle équilibré qui écarte deux extrêmes.

D'une part, celui d'une stratégie axée exclusivement sur la sanctuarisation du territoire national. Cette option de repli serait en théorie concevable après la détente résultant du reflux des armées de l'ex-URSS. Mais elle impliquerait un large renoncement à la vocation de la France et à son rang.

D'autre part, une option orientée exclusivement sur des missions de maintien de la paix et de l'ordre international. Elle déboucherait sur un modèle de "corps expéditionnaire", reposant sur deux hypothèses incertaines ou dangereuses : le choix par la nation d'une politique interventionniste et l'idée que tout risque de voir réapparaître une menace majeure contre l'Europe occidentale a disparu. De fait, cette stratégie effacerait progressivement la dissuasion nucléaire du concept de défense et conduirait à s'en remettre pour notre défense aux seules garanties de l'Alliance Atlantique, créant des dépendances contraires au principe de notre autonomie stratégique.

Seul un modèle équilibré, garantissant notre indépendance et permettant notre participation à la stabilité internationale, paraît à même de répondre aux intérêts et ambitions de notre pays dans l'environnement mouvant qui caractérise l'ère stratégique nouvelle. Il doit prendre en compte rapidement ses principales caractéristiques.

. Des facteurs nouveaux

Au-delà de la diversité et du caractère souvent imprévisible des crises, il faut surtout relever les traits suivants :

- succèdant à l'attente et à la préparation de l'affrontement majeur, la prévention et la gestion de crises longues, d'intensités variables, dominent désormais, requérant des instruments que nous ne possédons pas toujours ;

- les crises et les opérations, du fait de l'éloignement des menaces, se déroulent plus souvent à une distance importante du territoire national ; cette évolution est lourde de conséquences, par exemple en ce qui concerne le choix de nos moyens ou la nature des relations à établir, le cas échéant, entre les forces qui seraient projetées et notre dissuasion nucléaire ;

- la plupart des conflits ne semblent pas cependant devoir revêtir, au moins au départ, une forme mettant en cause nos intérêts vitaux, même si les risques d'enchaînement ne sauraient être négligés ;

- nos moyens de prévention et d'action seront employés, dans la très grande majorité des cas, de concert avec nos partenaires ou alliés, dans des ensembles multinationaux ;

- la prolifération d'armes de destruction massive peut rendre nécessaire au fil du temps des stratégies et des mesures de protection spécifiques.

Ces nouvelles caractéristiques appellent des modifications de notre stratégie militaire et de notre système de forces.

. Une nouvelle complémentarité entre dissuasion et action

Le choix fondamental de la France, en 1959, en faveur de la stratégie nucléaire reposait sur un double fondement : le souhait de protéger nos intérêts vitaux contre les menaces de pays plus puissants ; le souci d'assurer en toutes circonstances notre indépendance et notre liberté d'action politique.

Ces deux motivations sont affectées par l'évolution internationale récente. La première, en raison de la disparition de l'Union Soviétique, semble devenue moins pressante. La seconde devient primordiale. La détention d'un armement nucléaire indépendant, adapté autant que nécessaire aux risques stratégiques qui prévaudront dans les années à venir, demeurera un moyen essentiel pour la France de disposer de la marge de liberté dont elle a besoin pour défendre ses intérêts. L'indépendance nationale, celle de l'Europe à l'avenir, sont sans nul doute attachées à la possession de telles armes.

Mais les conditions de l'autonomie stratégique peuvent se modifier partiellement. Dans les dix années qui viennent, celle-ci ne reposera plus seulement sur la dissuasion nucléaire, le rôle de ces armes devenant, fût-ce temporairement, moins central, pour au moins deux raisons D'une part, des menaces contre nos Pntérêts vitaux se sont estompées ou éloignées. D'autre part, les moyens des armées sont et seront, néanmoins, fortement sollicités pour des missions extérieures de prévention ou de règlement des crises, sans risque direct d'escalade nucléaire ni perspective de guerre totale.

Une telle évolution conduit à tirer deux séries de conséquences :

* Notre autonomie stratégique sera dans ce cadre de plus en plus tributaire de notre aptitude à maîtriser auelaues fonctions clés, hors nucléaire proprement dit :

- l'intelligence des situations, notamment par le renseignement - qui permet la prévision et l'appréciation autonome des événements et donne ainsi la capacité de décider rapidement, en opérant des choix éclairés ;

- la maîtrise des situations complexes, où se mêlent les dimensions politiques, militaires et régionales du point de vue de la stratégie, les dimensions multinationales et interarmées dans le domaine militaire ;

- la mobilité stratégique, pour être libre de nos mouvements, et pouvoir projeter les forces en temps utile au bon endroit.

* L'articulation entre les movens nucléaires et les movens conventionnels est annelée à évoluer. Dans la conception de 1972, les moyens militaires classiques eux-mêmes s'intégraient dans la manoeuvre générale de la dissuasion, les forces nucléaires et conventionnelles étant en particulier très étroitement associées dans le scénario, majeur, d'engagement total en Europe. Les capacités conventionnelles avaient été dimensionnées et organisées d'abord pour constituer le volet non immédiatement nucléaire de la dissuasion, ensuite seulement pour faire face à la défense de nos intérêts et de nos engagements dans le monde. Les priorités dans la défmition du rôle des armes conventionnelles sont désormais inversées par rapport à la définition du Livre Blanc de 1972, du fait de l'évolution géostratégique.

Ainsi chaque catégorie d'armement connaît une évolution : les systèmes nucléaires doivent garantir la crédibilité de la dissuasion dans des circonstances plus diversifiées que naguère ; les moyens conventionnels sont appelés à jouer dans certains cas un rôle stratégique propre.

Dès lors que les intérêts vitaux de la France ne sont plus menacés de façon immédiate mais qu'en revanche ceux de la communauté internationale dont dépend notre sécurité le sont, il n'est pas anormal que les forces conventionnelles engagées au service de la sécurité collective tendent à occuper une place plus centrale. A la limite, la dissuasion nucléaire, dans ces cas de figure, garantit que les forces conventionnelles ne seront pas contournées : le rôle que celles-ci avaient pendant la guerre froide est alors joué par les forces nucléaires ; il n'y a pas de rupture dans la stratégie, mais évolution des rôles respectifs des moyens nucléaires et des moyens conventionnels en fonction des scénarios.

L'association de la dissuasion et de l'action dans notre stratégie de défense semble ainsi évoluer vers un nouvel équilibre. L'accent, dans le nouveau contexte, est mis davantage sur le second terme mais, dans le même temps, des limites sont posées face à la multiplication des risques d'intervention : une hiérarchisation claire des priorités doit être respectée dans la défense extérieure de nos intérêts, au premier rang

desquels les intérêts vitaux et stratégiques ; la dissuasion elle-même reste la base de notre stratégie ; l'accent sera également mis sur la prévention dans le concept de défense.

1.2. - La dissuasion nucléaire

La dissuasion nucléaire repose sur la perception par tout adversaire des risques inacceptables, hors de proportion avec l'enjeu du conflit, qu'entraînerait une agression contre notre pays. L'intensité des effets destructeurs de l'arme nucléaire, la terreur qu'elle inspire, ont donné à la notion militaire classique de dissuasion une portée stratégique radicale, auparavant inconnue. C'est pourquoi la stratégie nucléaire française est une stratégie de dissuasion, rejetant toute confusion entre dissuasion et emploi.

. Evolution du contexte

Avant de décrire plus précisément le concept retenu, il est utile de mesurer l'impact éventuel des principaux changements de l'environnement international sur notre politique et notre stratégie nucléaires militaires. Les plus généralement invoqués concernent l'évolution des menaces après la disparition de l'Union Soviétique, les promesses du désarmement, les perspectives du projet européen et les progrès des armes conventionnelles.

- L'évolution des menaces et des risaues. La guerre froide est terminée ; mais l'ère nucléaire continue. Notre force nucléaire était centrée sur la menace conventionnelle et nucléaire représentée par l'Union Soviétique et le Pacte de Varsovie, et les caractéristiques de nos systèmes, toujours établis selon une appréciation de suffisance, ont été conçues essentiellement en fonction des systèmes défensifs de cet Etat. Cette justification centrale peut sembler moins pertinente. La Russie est aujourd'hui un facteur d'incertitudes et de risques, non une menace. Pour autant, nous ne saurions ignorer la permanence d'un potentiel surpuissant à l'est du continent européen. Cet arsenal est d'ailleurs, à l'heure actuelle, partiellement réparti entre plusieurs Etats, ce qui est plutôt un facteur d'augmentation que de diminution du risque.

Des risques nouveaux sont susceptibles de se concrétiser au début du siècle prochain avec la prolifération. Il existe une forte probabilité qu'un nombre restreint d'Etats poursuivent leurs travaux et parviennent alors, malgré les contrôles

internationaux, à la capacité nucléaire. La. détention, par des puissances moyennes, d'armes rudimentaires capables d'atteindre le territoire européen, une zone d'intérêt stratégique ou des forces projetées à l'extérieur, doit être envisagée dès à présent. Il faut par ailleurs tenir compte des risques que pourrait représenter, pour nos intérêts vitaux, la prolifération d'armes de destruction massive, chimiques ou biologiques.

Cette évolution n'entraîne en elle-même aucun changement doctrinal de notre part. Il s'agit toujours de dissuader l'adversaire par la menace de dommages inacceptables. La dissuasion, pour conserver sa pertinence et son efficacité, doit pouvoir rester crédible dans tous les cas de figure. Les scénarios dans lesquels elle peut être amenée à s'exercer se diversifient : rapport avec des grandes puissances actuelles ou nouvelles, rapport avec des puissances régionales qui viendraient à mettre en cause nos intérêts vitaux.

- Les promesses du désarmement. Celui-ci bénéficie d'abord en profondeur au continent européen, lieu d'accumulation de formidables arsenaux pendant quarante ans. Les armements nucléaires tactiques sol-sol, les potentiels conventionnels, les armes chimiques ont fait l'objet de décisions de réduction ou d'élimination selon le cas.

Les arsenaux centraux américain et russe sont eux-mêmes touchés, en particulier par les accords Start II. Si elles sont appliquées, les décisions des deux puissances qui avaient enclenché le surarrnement nucléaire aboutiront à une diminution de 70% du nombre de leurs armes stratégiques pour atteindre les chiffres de 3 000 à 3 500 têtes. La structure des arsenaux serait durablement affectée, avec la suppression et l'interdiction des missiles balistiques sol-sol à têtes multiples guidées indépendamment (MIRV) ainsi que des missiles stratégiques mobiles. L'évolution de la gamme des engins dits "tactiques" est plus difficile à évaluer, car elle ne fait pas l'objet d'engagement contractuel.

Pour souhaitable qu'elle soit, une telle évolution n'aurait pas d'incidence sur le volume de nos propres forces. Celui-ci, conformément au principe de suffisance, est déterminé par la capacité d'infliger des dommages inacceptables à n'importe quel agresseur et non par un souci d'équilibre entre forces, qui n'a guère de sens s'agissant des armes nucléaires. Si ce volume peut varier en fonction de la densité et de l'efficacité des systèmes de défense à traverser, il n'est en aucun cas proportionnel à la taille de l'arsenal offensif adverse.

- Le projet européen. La problématique d'une doctrine nucléaire européenne est appelée à devenir une des questions majeures de la construction d'une défense européenne commune. L'acuité du sujet s'affirmera à mesure que l'Union Européenne réalisera son identité politique en même temps que son identité de sécurité et de défense. Une telle perspective demeure éloignée, mais ne doit pas être perdue de vue. Avec le nucléaire, en effet, l'autonomie de l'Europe en matière de défense est possible. Sans lui, elle est exclue.

Le dialogue engagé avec la Grande-Bretagne, qui a commencé de prendre en compte cette dimension, doit être poursuivi et approfondi. Cela n'exclut pas des échanges avec d'autres partenaires.

Il n'y aura cependant de doctrine nucléaire européenne, de dissuasion européenne, que lorsqu'il y aura des intérêts vitaux européens, considérés comme tels par les Européens et compris comme tels par les autres. D'ici là, la France n'entend diluer les moyens de sa défense nationale en un tel domaine sous aucun prétexte.

- Le succès des thèses sur la "dissuasion conventionnelle". Elles reposent sur l'idée que certaines technologies classiques sophistiquées conféreraient à ceux qui les détiennent une supériorité radicale, permettant de minorer à l'extrême, voire d'éliminer la part du nucléaire dans les défenses. Il est illusoire et dangereux de prétendre qu'elles pourraient avoir pour effet, comme les armes nucléaires, d'empêcher la guerre. Toutes les leçons de l'Histoire plaident en sens opposé. Ces conceptions valorisent les rapports de forces conventionnelles, par nature instables et fondés sur des stratégies d'emploi, de préparation et de conduite de la guerre. Elles suggèrent la possibilité de résoudre les problèmes internationaux par l'emploi de la force et entraînent la course aux armements. Elles ne sont pas compatibles avec notre stratégie. Loin de se substituer à la dissuasion nucléaire, une dissuasion dite conventionnelle ne ferait que s'y ajouter. Cela ne signifie par pour autant qu'un nouveau rôle pour les moyens non nucléaires ne soit, comme on l'a dit, à préciser.

. Concept de dissuasion

L'analyse des évolutions qui viennent d'être décrites conduit à confirmer à la fois la pertinence du concept de dissuasion et le bien-fondé du choix fiançais en faveur de l'armement nucléaire.

La nécessité de disposer d'armes nucléaires dans le nouveau contexte stratégique demeure, au plan politique comme un élément majeur de l'indépendance de la France, au plan militaire face à des risques moins immédiats que naguère, plus diffus et variés, mais persistants ou peut-être croissants sur la période prévisible. En outre, l'arme nucléaire reste le moyen de pallier, si nécessaire, d'éventuelles insuffisances dans d'autres domaines et permet d'éviter une "course aux armements conventionnels", contraire à notre politique de défense et insupportable sur le plan financier.

Le concept français continuera de se définir par la volonté et la capacité de faire redouter à un adversaire, quel qu'il soit et quels que soient ses moyens, des dommages inacceptables, hors de proportion avec l'enjeu d'un conflit, s'il cherche à s'en prendre à nos intérêts vitaux. Seules les armes nucléaires ont aujourd'hui une telle capacité en raison de leur pouvoir destructeur et imparable. C'est pourquoi elles ont aussi pour vertu d'empêcher la guerre générale, de "rendre inconcevable le recours à la guerre totale comme moyen actif de la politique" (Livre Blanc 1972).

Notre dispositif de dissuasion doit être réservé à la protection de nos intérêts vitaux, quelles que soient l'origine et la forme de la menace. Il n'y a pas lieu de donner une définition trop précise de ces intérêts (cf chapitre 2) qui relèvent de la liberté d'appréciation des plus hautes autorités de l'Etat. Néanmoins, le libre exercice de notre souveraineté, l'intégrité du territoire national, de ses dépendances et de ses approches aériennes et maritimes en constituent le coeur.

En contrepartie de cette incertitude, nous devons disposer d'une capacité de marquer, le moment venu, dans des situations diverses, la limite de ces intérêts vitaux et de rappeler sans ambiguïté notre détermination : c'est le rôle de l'ultime avertissement.

Tel qu'il vient d'être rappelé, le concept de dissuasion est inchangé. Il suppose, quelles que soient les évolutions géostratégiques, le maintien d'une double crédibilité, politique et technique. Tout adversaire doit acquérir la conviction que l'autorité politique française est en mesure de le menacer de façon crédible de recourir à une frappe insupportable pour lui au regard de l'enjeu. L'autorité politique française doit disposer à tout moment des moyens nécessaires et suffisants, à la fois sûrs et adaptés aux diverses situations auxquelles elle peut avoir à faire face. Cela peut impliquer notamment que ces moyens soient toujours au-dessus du seuil de suffisance par rapport à la menace, afin d'éviter que l'autorité politique ne se trouve dans une impasse et paralysée.

Le rôle essentiel de la dissuasion nucléaire dans notre politique de défense va de pair avec la préservation de notre capacité d'évolution technologique, en fonction de l'adaptation aux variations du contexte international ou des mutations scientifiques et techniques. A défaut, la crédibilité à long terme de la dissuasion serait certainement compromise. Dans ce cadre, le programme de simulation des essais constitue une priorité, déjà mise en oeuvre dans le budget de 1994, et qui devra être renforcée dans les années suivantes.

. Posture des forces nucléaires

Si les grands principes de la stratégie de dissuasion demeurent, dans la mesure où ils correspondent aux nécessités permanentes de l'ère nucléaire, il n'en va pas de même des moyens qui la servent et de leur posture.

Il convient de tirer les conséquences générales sur nos moyens de la situation qui vient d'être décrite :

- les forces nucléaires doivent être capables en permanence de remplir deux fonctions :
  - infliger une frappe occasionnant des dommages inacceptables et susceptible de s'exercer en second ;
  - procéder à une frappe limitée sur des objectifs militaires en vue de l'ultime avertissement ;

- la crédibilité de notre posture dissuasive repose sur la disposition de moyens suffisamment souples et diversifiés, offrant, le moment venu, des options différenciées au Chef de l'Etat.

- la consistance de l'arsenal doit pouvoir s'adapter aux évolutions de la situation internationale, au progrès technique, à l'état des défenses d'adversaires potentiels, dans le respect du principe de suffisance ;

- les niveaux d'alerte, comme le nombre de sous-marins à la mer, sont modulés avec ceux des menaces.

1.3. - Une nouvelle stratégie d'emploi des moveys conventionnels

Une véritable conversion doit être ooérée nro-essivement dans le rôle des movens conventionnels. C'est désormais leur emploi en dehors d'un contexte nucléaire proprement dit qui domine, même s'il convient de prévoir, notamment au début du siècle prochain, des hypothèses où nous contribuerions à des interventions multinationales dans des crises où seraient impliquées des puissances nucléaires régionales, ou encore, à plus long terme, la réapparition d'une menace majeure contre l'Europe occidentale.

La fonction d'interdiction du contournement de la dissuasion nucléaire est bien entendu maintenue, mais devient seconde par rapport à la capacité de participer à la résolution de crises régionales. C'est dire que les moyens conventionnels sont dorénavant définis d'abord par leur aptitude propre à contribuer à la prévention, à la limitation ou au règlement par la force, si nécessaire, de ces crises ou de conflits régionaux ne présentant pas le risque d'escalade aux extrêmes. Si ce dernier cas de figure se présente, ces mêmes moyens retrouvent leur fonction traditionnelle dans la manoeuvre de dissuasion, en matérialisant la volonté de défense de nos intérêts vitaux et en nous permettant de tester la détermination et les moyens de l'agresseur éventuel.

Dans le cadre ainsi tracé, les moyens conventionnels sont appelés à jouer un rôle dans notre stratégie sous trois formes, la prévention, l'action et la protection.

- **La prévention**

Il s'agit d'un volet prioritaire de notre stratégie de défense, celui aussi où nos insuffisances sont sans doute les plus manifestes. La gamme des modes d'action est étendue : diplomatiques, économiques, politico-militaires, militaires, etc...

Ces moyens peuvent être mis en oeuvre pour, en particulier :

- prévenir l'apparition de situations potentiellement dangereuses et de menaces directes ou indirectes ;

- prévenir l'usage de la force ;

- contenir les crises et les conflits au plus bas niveau possible.

Les moyens de prévention peuvent être distingués selon que l'on entend exercer une action à long terme, à moyen terme ou à court terme sur les risques de crises ou de conflits.

. Leur prévention sur le long terme implique bien sûr de façon privilégiée des moyens non militaires. Le renforcement des accords de maîtrise des armements, de désarmement, de transparence et de vérification va, à l'évidence, dans ce sens. Du point de vue de la politique de défense, le développement, le déploiement et l'exploitation de moyens de renseignement apparaissent cruciaux pour la prévention, la prévision et la compréhension des conflits, l'évaluation de l'efficacité des stratégies de prévention, enfin la préparation et, le cas échéant, la conduite des actions. Le renseignement intervient de fait, à tous les stades.

. Pour assurer une prévention sur le moyen terme, la coopération militaire technique et le prépositionnement de forces sont les principaux instruments pour la Défense. La pertinence du déploiement de nos forces prépositionnées par rapport à nos intérêts stratégiques ainsi que l'efficacité et les modalités de la coopération technique seront régulièrement réévaluées.

. La prévention des crises à court terme, enfin, s'appuie sur l'activation progressive des moyens préposition&, sur des actions d'assistance opérationnelle avec, le cas échéant, la mise en oeuvre d'opérations spéciales, ainsi que la démonstration et la présence de moyens navals, aériens ou terrestres, permettant également d'exercer une menace d'intervention ou de rétorsion.

Le recours à des forces prépositionnées ou déployées pour la circonstance peut s'utiliser à des fins dissuasives. En cas d'échec, la stratégie entre dans le domaine de l'action.

. L'action

Les hypothèses d'emploi de nos forces et l'évolution du concept stratégique font ressortir des caractéristiques nouvelles par rapport à la période qui vient de s'achever :

- l'exigence croissante d'actions combinées sur le double plan interarmées et multinational ;

- l'importance de l'acquisition d'une marge de supériorité technologique dans le domaine conventionnel, qui résulte logiquement du découplage partiel entre les moyens conventionnels et nucléaires, caractéristique de la nouvelle donne ;

- l'apparition de missions d'un type nouveau, à l'occasion du rôle accru des opérations de maintien de la paix pour garantir la stabilité et la sécurité internationales ; ces missions requièrent des moyens spécialisés, adaptés à des contextes de conflits de basse ou moyenne intensité, à mi-chemin entre la guerre ouverte et l'état de paix, dans des environnements souvent urbains et complexes.

En ayant à l'esprit ces différents enseignements, plusieurs modalités d'action sont retenues :

- l'action militaire limitée vise à maintenir une crise ouverte ou naissante à son plus bas niveau possible, soit par une action préemptive, soit par des actes de rétorsion, permettant de réduire de façon significative le potentiel militaire adverse. Pour l'essentiel, de telles actions ne peuvent s'envisager que si elles sont entreprises sous l'égide d'une organisation internationale compétente pour autoriser un tel emploi de la force ;

- les actions de combat ou de guerre, en réponse à une agression ou à l'occasion d'une intervention extérieure sous mandat international ;

- les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, sous l'égide des Nations Unies ou d'organisations régionales telles que la CSCE, davantage apparentées à des actions de maintien de l'ordre, même complexes et périlleuses pour la vie des hommes, qu'à des actes de guerre.

Dans tous ces cas, la stratégie française met l'accent sur la capacité des forces armées à arrêter la guerre, à limiter un conflit, et non à soutenir des guerres conventionnelles longues, incertaines et coûteuses.

. La protection

La protection constitue une dimension de la stratégie de la France qui appelle également une modernisation. La protection du territoire national et de ses approches est une mission permanente des forces armées et un objectif constant de notre politique de défense.

La prolifération des armes de destruction massive nucléaires, biologiques, chimiques, associées ou non à des vecteurs balistiques, posera des problèmes nouveaux à notre appareil de défense, tant pour la protection du territoire que pour celle des forces françaises déployées à l'extérieur. Ce défi concerne d'ailleurs la plupart des pays européens et de l'Alliance atlantique.

Les risques induits par les diverses formes de prolifération ne peuvent être combattus par un seul type de réponse. Il convient de faire appel à un spectre large de modes d'action, combinant des mesures de prévention, des sanctions internationales, l'exercice de la dissuasion et enfin l'emploi de certains moyens de défense proprement dits.

Un équilibre doit alors être recherché dans la stratégie militaire à définir pour répondre à ces menaces, entre l'exercice de la dissuasion, les actions de prévention et d'interdiction, et les défenses possibles. Dans le domaine de la lutte antimissiles, l'étude de celles-ci concerne, à ce stade les capacités de défense aérienne et de détection, notamment spatiale. Ce domaine représente un véritable défi technologique à l'horizon du Livre Blanc. Le développement de certains systèmes de défense aérienne, dont les programmes sont en cours, en systèmes antimissiles est aussi à l'étude et sera encouragé.

Compte tenu de la variété des formes que peuvent revêtir les menaces - les armes pouvant être emportées par des vecteurs très divers, principalement aéronefs, missiles aérobies, missiles balistiques - priorité sera donnée dans ce domaine à l'étude d'un concept et des moyens d'une défense aérienne élargie.

*

Au point de rencontre des principales tendances de l'évolution stratégique et des grandes orientations de notre stratégie de défense, il est possible de décrire les hypothèses d'emploi de nos forces jugées les plus plausibles. Une telle méthode ne saurait prétendre à l'exhaustivité, mais la sélection de scénarios est déjà la marque de certains choix.

Cet instrument a paru utile, à la fois pour exposer, plus concrètement que sur la base de seuls principes, les enjeux de notre défense, et pour affiner les analyses, vérifier la cohérence de nos concepts de défense, déterminer progressivement le meilleur équilibre stratégique adapté aux situations.

2 - LES HYPOTHESES D'EMPLOI DES FORCES

Six scénarios d'emploi des armées et de la gendarmerie nationale ont été retenus, ils s'efforcent de couvrir l'éventail des principales hypothèses, en l'absence d'adversaire désigné et de menace aisément mesurable.

Le premier critère est un souci de mise en cohérence avec l'analyse des menaces et des risques sur la période couverte par cet ouvrage. Il a ainsi été tenu compte, en premier lieu, d'une part du degré de plausibilité des événements envisagés, d'autre part du type de décisions qui seraient alors prises par les responsables français, seuls ou, dans la majorité des cas, avec leurs partenaires étrangers. A cet égard, la forte éventualité de crises ou conflits régionaux dès le début de la période, dans la conjoncture internationale nouvelle, conduit à placer les scénarios correspondants en tête, alors que l'éventualité d'une réapparition d'une menace majeure contre l'Europe occidentale, du type de celle du Pacte de Varsovie, très peu vraisemblable sur une période relativement longue a été considérée comme une hypothèse à part, non déterminante à ce jour pour définir les forces conventionnelles. Elle conduit au demeurant à prévoir un concept spécifique de changement de format.

Le niveau d'obligations auxquelles la France serait tenue entre également en considération. C'est pourquoi deux des principales hypothèses d'engagement purement national du pays - menace d'agression sur les départements et territoires d'outre-mer, mise en jeu des accords de défense - figurent dans ce tableau. Leurs probabilités d'occurrence sont extrêmement différentes. Mais, dans les deux cas, une réaction de nos forces serait impérative.

La densité de l'engagement français et l'intensité des combats ou de la violence constituent un troisième paramètre. Les différents types d'action, tels qu'esquissés précédemment, sont pris en compte - de l'opération de maintien de la paix à la guerre totale.

Ces hypothèses ne sont ni conçues ni présentées simplement comme des "scénarios de crise" dont il s'agirait de décrire le ou les déroulements possibles. Ils incluent une brève appréciation du type de réponses possibles, des objectifs qui seraient recherchés, de la stratégie qui serait appliquée.

Ce processus itératif, qui sera approfondi et prolongé lors de la planification et de la programmation de défense, permettra. de faciliter la détermination des capacités requises des armées et de la gendarmerie nationale - évoquée au chapitre suivant. Il faut souligner d'emblée que celles-ci nécessitent, dans la plupart des scénarios, des ressources puisées à la fois dans les forces de projection, dans les moyens assurant en permanence la sûreté du pays et dans les structures de soutien.

Enfin, il faut indiquer une différence de nature entre deux des scénarios et les autres, selon qu'est ou non en jeu la mise en cause de nos intérêts vitaux.

Scénario 1 - Conflit régional ne mettant pas en cause nos intérêts vitaux

L'affirmation de puissances régionales dotées de moyens conventionnels considérables devrait croître au cours de la période, en dépit de la mise en oeuvre d'accords de maîtrise des armements. Des conflits entre puissances régionales sont susceptibles de mettre en cause nos intérêts stratégiques de façon indirecte ou directe ; des interventions internationales visant à assurer le rétablissement de la paix et du droit international peuvent impliquer des confrontations avec de telles puissances.

Pour la France, les zones d'intérêt prioritaire pouvant être affectées par de tels événements, se situent en Europe, en Méditerranée et au Moyen Orient. La nécessité de projections plus lointaines, de l'ordre de 5 000 à 7 000 km n'est pas à exclure.

La menace régionale serait constituée par des forces conventionnelles souvent équivalentes, en volume et au moins partiellement en nature, à celles des nations occidentales. Les arsenaux incluent déjà et comporteront de façon croissante certains matériels modernes de haut niveau, tels que des engins balistiques ou aérobies, des armes chimiques ou biologiques, des sous-marins. Les potentiels considérés atteignent

souvent plusieurs milliers de chars, plusieurs centaines d'avions et d'hélicoptères. Dans ces conditions, les risques pesant sur nos intérêts, nos voies d'approvisionnement ou même les pays auxquels nous lie un accord de défense, sont importants. Notre participation à une action internationale pourrait également entraîner des représailles sur le territoire national ou à l'égard de nos ressortissants à l'étranger, en particulier par la voie d'actes de terrorisme.

Cette hypothèse peut donc déboucher sur des engagements de haute intensité.

En cas d'intervention, nos forces agiraient sous mandat international dans le cadre de l'Alliance atlantique, de l'Union de l'Europe occidentale, à terme de l'Union Européenne, ou enfin d'une coalition. Elles contribueraient à la réalisation d'un ou de plusieurs des objectifs suivants :

- mettre fin à une agression extérieure et rétablir la souveraineté d'un Etat ;

- éviter l'extension d'un conflit localisé à toute une région ;

- assurer la liberté de circulation de nos approvisionnements stratégiques ;

- contraindre un agresseur à respecter les résolutions internationales.

Dans ce type de conflit, deux séries d'options sont envisageables et peuvent d'ailleurs se combiner dans le temps :

- la "projection de puissance", sans envoi de troupes au sol, mais pouvant comporter rapidement l'emploi d'un armement de supériorité adapté, ou l'action de forces spéciales ;

- la "projection de forces", sur le terrain, impliquant de pouvoir déployer les moyens de commandement, de combat et de soutien en rapport avec le rôle que nous entendons jouer dans la coalition.

Plusieurs caractéristiques ressortent de ce scénario et doivent être soulignées. Un tel conflit, qui ne met pas en jeu de risque nucléaire, est susceptible de se produire tant en Europe - ce qui est un fait nouveau par rapport à la situation précédente - qu'hors d'Europe, dans les régions précitées. La prise en compte du risque représenté par les armes de destruction massive non nucléaires est une nécessité. Le cadre

politique de l'action des forces et les objectifs poursuivis doivent être en rapport direct avec nos intérêts stratégiques. La nature, l'intensité et la durée du conflit peuvent être très variables.

Le degré de probabilité de ce scénario est élevé à court et moyen terme.

Scénario 2 - Conflit régional pouvant mettre en cause nos intérêts vitaux

Cette hypothèse prend en compte la possibilité, dans les vingt prochaines années, de voir la sécurité européenne gravement menacée par un conflit régional impliquant une puissance nucléaire et comportant, de ce fait, le risque, par enchaînement, d'une mise en cause de nos intérêts vitaux.

Pareille situation est dès maintenant envisageable sur le continent européen, mais pourrait également s'appliquer, à plus long terme, en Méditerranée, au Proche et au Moyen-Orient.

Aux menaces recensées dans le précédent scénario, s'ajouterait un accroissement des risques encourus par nos forces, y compris nucléaires.

Quel que soit le niveau qualitatif et quantitatif des risques encourus, la différence par rapport au premier scénario réside dans le risque de déstabilisation et de montée aux extrêmes, pouvant dégénérer et mettre en cause, éventuellement, nos intérêts vitaux, notamment le territoire national.

Pour la communauté internationale, l'objectif devrait être, dès le début de la crise, d'éviter une évolution incontrôlée de la situation. La France agirait alors dans un cadre multinational, au sein de l'Alliance Atlantique, de l'Union de l'Europe occidentale ou, à terme, de l'Union Européenne.

La décision d'intervention devrait répondre à des objectifs précis :

- préserver la stabilité en délivrant un signal militaire fort ;

- contraindre un agresseur à renoncer à ses ambitions ;

- s'interposer entre des belligérants, au besoin par la force, pour mettre fin au conflit ou, au minimum, le contenir dans certaines limites ;

- au besoin, détruire les forces d'un agresseur ou de belligérants.

Une manoeuvre dissuasive, adaptée à ce contexte particulier, pourrait être nécessaire pour accompagner notre décision d'engagement. La possession d'armes nucléaires confère à la France une place particulière dans toute coalition quel que soit, par ailleurs, le niveau de sa participation. La nature des risques encourus peut conduire, si une décision de déploiement est prise, à projeter d'emblée des forces disposant de moyens lourds et bien protégés.

Ce scénario est, d'après les analyses d'évolution des menaces, considéré comme plausible à moyen terme, en particulier à compter du tournant du siècle. Au nombre de ses caractéristiques propres, il faut noter le degré élevé de risques pour le territoire national et ses dépendances : actes de terrorisme, chantage nucléaire, attaques aériennes ou, à terme, balistiques, tentatives de déstabilisation des institutions.

L'exercice de la stratégie de dissuasion dans un tel contexte est conforme au concept exposé précédemment. Il implique le refus de toute "bataille nucléaire", la mise en oeuvre rapide de moyens de supériorité technologique, le refus de la guerre conventionnelle prolongée.

Scénario 3 - Atteinte à l'intégrité du territoire national hors métropole

Dans cette hypothèse est envisagée une menace contre nos départements et territoires d'outre-mer, qui peut revêtir plusieurs formes : agression directe dans un but territorial - éventualité peu probable - ou actions indirectes de déstabilisation sur le territoire concerné.

Un agresseur déterminé aurait peut-être l'avantage de la surprise, mais se heurterait lui-même, dans la majorité des cas à des problèmes importants liés à la projection de forces, compte tenu des distances d'intervention, des difficultés d'accès et des délais d'acheminement.

La France doit pouvoir, en toute indépendance et en dépit d'éventuelles pressions internationales, maîtriser et régler ce genre de conflit. Ces territoires sont d'abord couverts par la dissuasion. Pour une intervention destinée à préserver ou

rétablir notre souveraineté, des moyens de projection suffisamment diversifiés et entraînés sont donc nécessaires. Des mesures particulières devront être prises pour renforcer la protection du territoire contre des actions de subversion ou de terrorisme.

La probabilité d'un tel scénario, relativement faible aujourd'hui, peut s'accroître au fil du temps.

Scénario 4 - Mise en oeuvre des accords de défense bilatéraux

Ce type d'intervention est à envisager pour prévenir ou mettre fin à des conflits régionaux de faible intensité tels que ceux qui secouent l'Afrique. La France conservera la capacité d'agir seule. Cependant, une implication accrue des Nations Unies peut être recherchée, tandis que la définition d'une politique de sécurité commune avec les pays de l'Union Européenne peut conduire à l'avenir à associer davantage nos partenaires qu'ils ne l'étaient jusqu'à présent. Si l'Afrique subsaharienne est aujourd'hui la zone privilégiée de ce type d'action, il ne peut être exclu que le réseau des accords bilatéraux se modifie, notamment en fonction de nouvelles décisions, de modifications de prépositionnements, ou de l'évolution des menaces sur nos zones d'intérêt stratégique.

Le cadre d'un tel scénario est celui qui correspond aux accords de défense que nous avons déjà signés ou que nous pourrions passer, à l'avenir, avec des pays amis. Il nous impose, en général, de réagir avec vigueur, dans des délais très brefs. Il faut noter cependant que toutes les situations n'ont pas le même impact sur nos intérêts stratégiques, de sorte que la réponse doit être adaptée à chaque situation. Des contraintes internationales ou régionales doivent aussi être prises en compte.

La probabilité d'une telle hypothèse d'emploi de nos forces est très élevée et peut survenir sans délai. Elle ne présente pas, dans l'état actuel des accords, de danger majeur car, le plus souvent, les forces à affronter ne disposeront que de capacités militaires réduites. Un tel conflit peut cependant gêner nos approvisionnements et le risque d'un enlisement n'est pas à exclure.

Une politique dynamique de prévention reste la meilleure solution. Elle s'appuiera, soit sur des forces prépositionnées dans le pays même ou à proximité et susceptibles d'intervenir dès le début d'un conflit, soit sur des structures d'accueil capables de recevoir les renforts en provenance de la métropole ou d'un pays voisin. La

puissance des moyens projetés en temps opportun sera garante de l'issue rapide du conflit.

L'intervention peut viser un ou plusieurs objectifs : rétablissement de l'intégrité territoriale du pays ami, interposition en vue de mettre fin à un conflit, protection des populations locales et retour à la paix civile. Par ailleurs, se posera fréquemment le cas de l'évacuation de ressortissants français ou étrangers. On ne peut exclure, enfin, d'avoir à gérer simultanément plusieurs crises de cette nature.

Ce type de crise peut durer de quelques semaines à plusieurs mois et, à l'issue de sa conclusion, nous contraindre à laisser sur place des forces pour une durée indéterminée.

Scénario 5 - Opérations en faveur de la paix et du droit international

Les opérations en faveur de la paix et du droit international prendront des formes multiples, comme l'interposition entre belligérants, avec ou sans cessation réelle des hostilités, le contrôle de frontières terrestres, aériennes et maritimes, la conduite d'opérations à caractère strictement humanitaire, le rétablissement de la sécurité des communications, la surveillance d'un cessez-le-feu.. .

Essentiellement prévisibles en Europe, au Moyen-Orient ou en Afrique, de telles actions sont aussi envisageables en Extrême-Orient, voire en Amérique latine. La probabilité d'avoir à participer à des opérations de ce type, et même simultanément à plusieurs dans le monde, est, dès aujourd'hui, très élevée.

La contribution française au règlement de telles situations n'est envisagée que dans un cadre politique international (ONU, CSCE, . ..) et dans un contexte militaire multinational (OTAN, UEO, coalitions). Il ne faudra pas sous-estimer la difficulté à appréhender et gérer une crise, à conduire des opérations de faible intensité, dans des milieux de guerre latente ou ouverte, de guérilla, notamment urbaine, la puissance militaire des belligérants pouvant être très variable.

Il convient de souligner que les capacités militaires requises peuvent devenir très spécifiques et les actions très contraintes, en raison par exemple de la définition des missions, de la nature des affrontements, de la volonté de minimiser les pertes en

vies humaines dans nos rangs, chez l'adversaire éventuel et surtout dans la population civile.

Ne faisant pas peser de menace majeure sur nos intérêts, ce scénario peut néanmoins évoluer vers un enlisement de plus en plus exigeant en moyens. Il est donc essentiel de voir préciser, dès le début de l'action, les critères justifiant notre engagement et de tenter d'évaluer la durée prévisible de celui-ci. Il peut aussi conduire à un conflit régional devenant alors difficilement contrôlable et renvoyant aux premiers scénarios.

Scénario 6 - Résurgence d'une menace majeure contre l'Europe occidentale

Ce scénario vise à prendre en compte la possibilité que réapparaisse, dans les vingt ans à venir, la menace d'une agression majeure contre l'Europe occidentale, de la part d'un Etat ou d'une coalition d'Etats disposant d'importantes forces nucléaires et conventionnelles et manifestant des ambitions hégémoniques. Son déroulement effectif dépend pour beaucoup de l'évolution des structures de sécurité en Europe. En tout état de cause, la France doit conserver, sur la période considérée, les moyens de préserver ses intérêts vitaux.

Très peu vraisemblable aujourd'hui, ce scénario reste peu probable à l'horizon considéré. Il ne peut cependant être écarté, car il présente un risque mortel.

Une telle menace reposerait sur la capacité de l'adversaire à mettre en oeuvre tous les modes d'action, directs ou indirects possibles : moyens de frappes nucléaires sélectives ou massives, forces conventionnelles de haute technologie, moyens de subversion interne. Le risque que cette menace se réalise effectivement peut se présenter en Europe mais aussi, à long terme, hors d'Europe.

Une stratégie de prévention résolue devrait toutefois permettre de limiter ce risque. En cas d'échec, il appartiendrait à la dissuasion nucléaire d'empêcher la mise à exécution de la menace. A défaut, l'exercice de la manoeuvre dissuasive, une fois décidée, pourrait conduire la France à s'engager d'emblée aux côtés de ses alliés avec une capacité significative, éventuellement à grande distance du territoire national, en fonction de la localisation de la menace.

Pour autant, la réapparition de celle-ci devrait prendre des délais suffisants pour qu'il soit permis de procéder, si nécessaire, à une adaptation progressive et un changement de format de notre outil de défense, à partir de dispositions appropriées prises dès le temps de paix. L'autorité politique doit décider, le moment venu, les mesures qu'imposeraient l'évolution et les caractéristiques de la menace. A cet égard, la difficulté sera de constituer effectivement un système de forces adapté, au fur et à mesure de l'affirmation d'une telle menace.

*

* *

Une première exploitation de ces diverses hypothèses conduit d'emblée à trois séries de conclusions :

1) Les hypothèses ne sont ni exclusives ni totalement indépendantes les unes des autres. Plusieurs présentent en commun des risques d'atteintes à l'intégrité du territoire ou à sa population. Le recours à la gendarmerie nationale et, par mobilisation partielle ou totale, à des forces de troisième catégorie pourrait alors s'imposer.

Surtout l'expérience montre déjà que la France peut être conduite à engager plusieurs actions simultanément. La combinaison de ses engagements possibles doit être précisément délimitée. Hors le dernier scénario, elle peut consister en une participation à un conflit régional de forte intensité, nécessitant des moyens militaires importants, tout en continuant à honorer ses accords de défense ainsi que l'intégrité de ses possessions Outre-mer, et en maintenant sa contribution à des actions humanitaires ou à des opérations de l'ONU.

2) Une haute priorité doit être accordée à certains objectifs, essentiels dans le contexte d'incertitudes qui prévaut, et utiles à l'ensemble des forces : des capacités importantes et autonomes de prévision et d'évaluation des situations par le renseignement ; les capacités de commandement et de contrôle d'opérations ; l'aptitude à la projection résultant de la mobilité et de moyens de supériorité ; l'interopérabilité - qui est la conséquence de la prééminence des cadres multilatéraux d'emploi des forces.

3) Le scénario de réapparition dune menace majeure contre l'Europe occidentale conduit à faire appel à un concept nouveau de constitution de forces et de changement de format. La mise en oeuvre de ce dernier sera fonction de l'affirmation croissante et des caractéristiques d'une telle menace.

Cette notion nouvelle se distingue clairement de celle, classique, de montée en puissance, qui ne désigne que les opérations de mise sur pied de guerre des unités de l'ensemble du format du temps de paix. La montée en puissance consiste en fait à convoquer, par mobilisation, le personnel nécessaire aux trois armées et à la gendarmerie pour les amener à 100 % à leur potentiel de combat. Il sera parfois nécessaire de procéder à une telle montée en puissance, partielle ou totale, dans certains cas visés par les scénarios S 1 à S5.

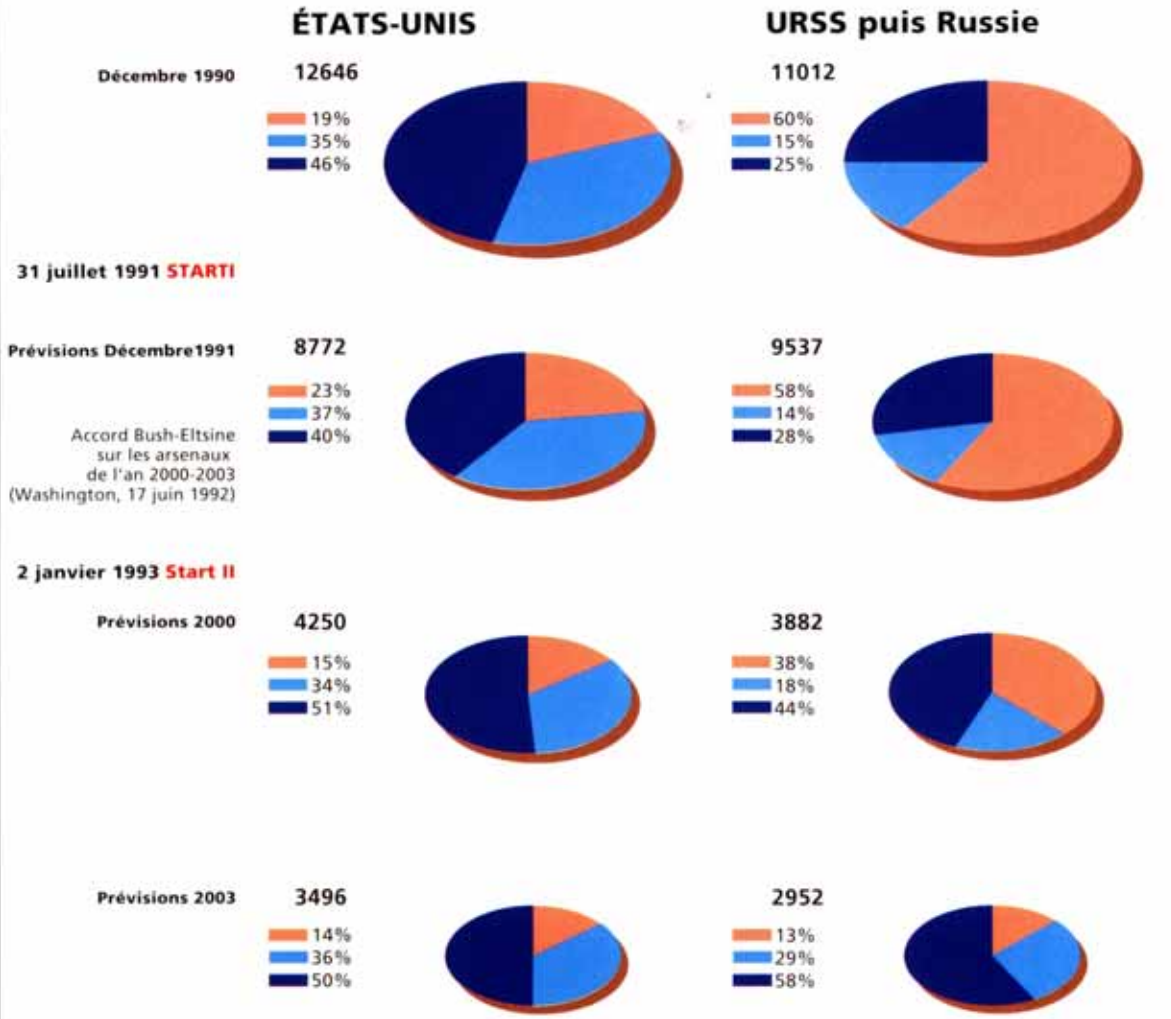
Le format découlant des missions et des hypothèses d'action les plus vraisemblables dans les armées qui viennent ne prend que partiellement en compte - sauf pour la dissuasion, le commandement et le renseignement - la possibilité de réapparition d'une menace d'ampleur comparable à celle que représentait l'Union Soviétique. Une reconfiguration de notre appareil conventionnel serait nécessaire pour atteindre la stature et les qualités appropriées à des circonstances de ce genre si une telle menace réapparaissait.

La difficulté de déterminer dès maintenant avec précision le volume et la nature des forces nécessaires dans cette hypothèse est évidente. Mais les mesures juridiques, économiques, industrielles et militaires indispensables à la réalisation, en cas de besoin, d'un programme de constitution de forces et de changement de format doivent être étudiées et décidées. Les forces nucléaires ne peuvent être concernées par de telles dispositions car, protégeant nos intérêts vitaux, elles doivent en permanence être capables de s'adapter aux évolutions des menaces. Tous les secteurs des moyens conventionnels ne sont pas non plus touchés de la même façon. Les conséquences et les contraintes sur les politiques de personnel et d'équipement sont également différenciées.

La mise en oeuvre d'un tel programme nécessitera la réunion de plusieurs conditions : un processus politique volontariste ; une capacité d'analyse en amont de la résurgence des menaces ; des délais de réalisation suffisants mais compatibles avec les délais de concrétisation des risques.

L'étude des scénarios se révèle ainsi nécessaire à la définition des capacités des futures forces armées et à l'évolution du modèle actuel. Il convient cependant de tirer auparavant les conséquences des analyses qui précèdent sur l'énoncé des missions des forces armées.

Évolution des forces stratégiques nucléaires à la suite des accords START I et START II entre les États-Unis et l'URSS, puis la Russie de 1991 au début 1993.



Ogives nucléaires réparties dans les forces:
terrestres **navales** **aériennes**

3 - MISSIONS DES FORCES ARMEES

Le nouveau cadre stratégique, résultant de l'analyse des scénarios d'emploi des forces et de concepts de défense rénovés, conduit à redéfinir les missions des forces armées. Cette définition tient compte des facteurs permanents et des nouveaux objectifs de la politique de défense.

Garantes de la sécurité de la France, les forces armées témoignent, par leur existence et leur nature, de la volonté de défense de la nation et contribuent, par leur action, à la mise en oeuvre des objectifs gouvernementaux en faveur de la paix, du maintien de la stabilité dans le monde et du respect du droit international.

Organisées, équipées et entraînées en vue de faire face à des hypothèses d'emploi beaucoup plus nombreuses et variées que par le passé, elles doivent développer ou acquérir les capacités opérationnelles et logistiques nécessaires à l'exécution des quatre grandes catégories de missions qui leur sont assignées.

3.1. - Préserver les intérêts vitaux de la France contre toute forme d'agression, en :

- garantissant l'intégrité du territoire national, la liberté des citoyens, la souveraineté et les moyens de développement de la nation, en maintenant la crédibilité de notre dissuasion, par le jeu combiné de moyens nucléaires et conventionnels ;

- contribuant au maintien de la continuité et de la liberté de fonctionnement des institutions et du gouvernement, en toutes circonstances, face à toutes menaces directes ou indirectes ;

- mettant en oeuvre la défense du territoire national, de ses espaces aériens et maritimes, face à des menaces diversifiées, incluant le terrorisme.

3.2. - Contribuer à la sécurité et à la défense de l'espace européen et méditerranéen, dans la perspective, à terme, d'une politique de défense européenne commune, en :

- prévenant l'émergence de toute menace, par la participation au développement de la stabilité en Europe: en Méditerranée et au Moyen-Orient ;

- contribuant à la prévention ou à la résolution des crises, notamment en prenant part à des actions militaires de nature, d'intensité et de durée variables ;

- favorisant le développement d'une identité européenne de défense, en renforçant la coopération et les échanges, dans tous les domaines, avec nos partenaires de l'Union de l'Europe Occidentale ;

- en cas d'agression, en participant à la défense de l'Europe, au sein de l'Alliance Atlantique.

3.3. - Contribuer aux actions en faveur de la paix et pour le respect du droit international en :

- assurant la présence de la France dans le monde, faisant respecter sa souveraineté là où elle s'exerce, protégeant ses ressortissants et ses intérêts, notamment ses approvisionnements ;

- honorant ses accords de défense et de coopération ;

- étant en mesure de participer à des opérations pour le maintien de la paix et le respect du droit, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies ou d'autres organisations internationales compétentes ;

- participant à des actions humanitaires décidées par des organismes internationaux ou à la demande des Etats et des pays concernés.

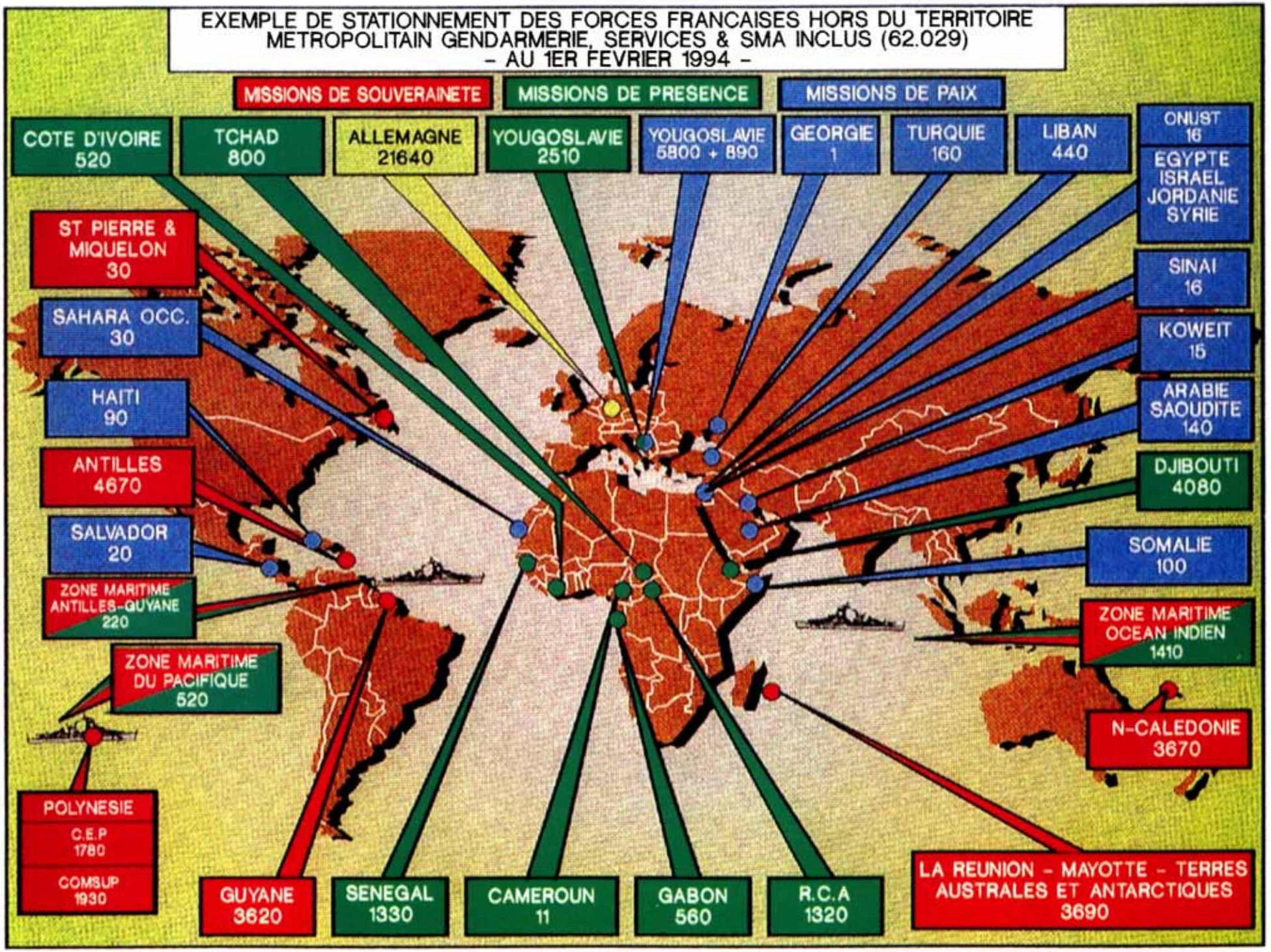
3.4. - Assurer les tâches de service public, notamment en renforçant les moveus et les oreanisations normalement chargées de la défense civile du territoire. et en :

- participant à la protection des organismes, installations ou moyens civils qui conditionnent le maintien des activités indispensables à la vie des populations et à leur défense ;

- prenant, en matière de protection civile et à la demande des autorités compétentes, les mesures de prévention et de secours que requiert, en toutes circonstances, la sauvegarde des populations (catastrophes naturelles ou technologiques, risques majeurs) ;

- participant, le cas échéant, à la sécurité des pouvoirs publics et des administrations.

LA PRÉSENCE DE LA FRANCE DANS LE MONDE
FRANCE METROPOLITAINE
REP. CENTRAFRIQUE
MAYOTTE
JUAN DE NOVA
BASSAS DA INDIA
EUROPA
POLYNESIE FRANÇAISE
TERRITOIRE FRANÇAIS
FORCES STATIONNÉES EN VERTU D'UN ACCORD DE DÉFENSE
ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE FRANÇAISE ("ZONE DES 200 MILLES") TRACÉ SOUS RÉSERVE ACCORDS DE DÉLIMITATION AVEC ÉTATS VOISINS


EXEMPLE DE STATIONNEMENT DES FORCES FRANCAISES HORS DU TERRITOIRE
METROPOLITAIN GENDARMERIE, SERVICES & SMA INCLUS (62.029)
- AU 1ER FEVRIER 1994 -
MISSIONS DE SOUVERAINETE
MISSIONS DE PRESENCE
MISSIONS DE PAIX
COTE D'IVOIRE 520
TCHAD 800
ALLEMAGNE 21640
YOUGOSLAVIE 2510
YOUGOSLAVIE 5800 + 890
GEORGIE 1
TURQUIE 160
LIBAN 440
ONUST 16
EGYPTE ISRAEL JORDANIE SYRIE
ST PIERRE & MIQUELON 30
SAHARA OCC. 30
HAITI 90
ANTILLES 4670
SALVADOR 20
ZONE MARITIME ANTILLES-GUYANE 220
ZONE MARITIME DU PACIFIQUE 520
SINAI 16
KOWEIT 15
ARABIE SAOUDITE 140
DJIBOUTI 4080
SOMALIE 100
ZONE MARITIME OCEAN INDIEN 1410
N-CALEDONIE 3670
POLYNESIE
C.E.P 1780
COMSUP 1930
GUYANE 3620
SENEGAL 1330
CAMEROUN 11
GABON 560
R.C.A 1320
LA REUNION - MAYOTTE - TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES 3690

Chapitre 5 : Capacités des forces armées

Les objectifs assignés à notre défense et les principes stratégiques qui ont été exposés au chapitre précédent déterminent les modèles d'armées à venir.

Leur mise sur pied se fera progressivement, d'une part en procédant aux inflexions qu'il convient d'engager dans certains domaines prioritaires, d'autre part en acquérant l'ensemble des capacités nécessaires pour répondre à la diversité des situations prévisibles.

La définition de ces capacités résulte plus particulièrement de la prise en compte de trois données :

1) L'analyse des hypothèses d'emploi des forces a mis en évidence l'importance des conflits régionaux dans la définition de nos moyens. Elle montre aussi la nécessité de prévoir la simultanéité de plusieurs actions : ce sont des réalités que la France connaît déjà. Dans ces conditions, la planification à venir des capacités des armées et de la gendarmerie devra permettre, hors le cas du conflit majeur en Europe, la conduite simultanée de plusieurs types d'engagements d'intensités différentes :

- un conflit régional de forte intensité, dans le cadre d'une coalition ;

- une ou plusieurs interventions au profit d'un département ou d'un territoire d'outre-mer ou en application des accords de défense ;

- une opération limitée en faveur de la paix ou du droit international.

2) Les capacités des forces engagées par la France seront étroitement liées à la place que nous entendons tenir dans les cas où l'action est multinationale. Plusieurs hypothèses peuvent en effet être envisagées, selon que sa contribution est guidée par le souci de manifester simplement sa présence, l'accent étant alors mis sur la spécificité et la qualité des moyens, ou qu'elle entende tenir une place significative dans le dispositif, le critère de volume entrant alors en jeu, ou enfin, notamment dans le cadre d'une coalition européenne, qu'elle soit conduite à y jouer un rôle déterminant. Dans

certaines circonstances, en effet, la France peut être amenée à fournir l'élément central d'une action européenne, conjointement avec l'un ou l'autre de ses principaux partenaires.

3) La capacité de répondre aux différentes hypothèses d'emploi des forces ne suffit pas à déterminer le modèle d'armée. Elle suppose en effet l'existence d'un dispositif permanent, permettant d'assurer la dissuasion nucléaire et la protection du territoire, de participer à la prévention de crises et d'apporter aux pouvoirs publics les concours immédiats dont ils pourraient avoir besoin. L'ensemble de ces moyens constitue la "posture permanente de sûreté'" dont l'existence est indissociable de celle des forces projetables qui ont pour vocation d'agir à l'extérieur du territoire. De même sont indispensables les moyens nécessaires à l'instruction, au soutien et à la gestion des forces.

A partir de ces éléments, il est possible de présenter l'ensemble de ces capacités en quatre grandes catégories :

- les nouvelles capacités prioritaires que sont le renseignement, le commandement et la projection, exigées dans la plupart des situations, indispensables à leur compréhension et à l'action ;

- les capacités liées à la posture permanente de sûreté, qui permettront d'assurer les missions essentielles à la préservation de nos intérêts vitaux. Cette posture fournit, par ailleurs, les structures administratives et techniques nécessaires à un éventuel changement de format de nos armées si venait à apparaître une menace hors de proportion avec le modèle retenu (scénario S6) ;

- les capacités d'action et de soutien propres aux forces projetables, susceptibles d'agir partout où l'intérêt de la France le commanderait ;

- enfin, les capacités relatives à l'environnement général des forces.

1 - LES NOUVELLES CAPACITES PRIORITAIRES

Dans un environnement international caractérisé par l'incertitude, il n'est guère possible de prévoir à l'avance les zones d'engagement, la nature des menaces et la forme des opérations. Tout au plus peut-on déduire des expériences récentes que ces engagements se situeront loin de nos frontières, dans des situations politiques et militaires complexes nécessitant à la fois une parfaite connaissance de ces situations en temps réel et un contrôle étroit de nos forces engagées sur le terrain.

Le renseignement, le commandement et les moyens de projection sont trois capacités fondamentales dont les armées doivent être dotées ou qui doivent être renforcées en priorité.

1.1. - Le renseignement

. Un instrument stratégique

Le renseignement est une fonction essentielle de la stratégie de défense de la France. Il est indispensable à la mise en oeuvre et à la crédibilité de la dissuasion nucléaire, à une appréciation objective et autonome des situations intéressant la défense, au positionnement des forces pour prévenir ou gérer les crises, enfin à leur engagement en cas de conflit.

Sa prise en compte dans la politique de défense fait l'objet d'une mutation sous le double effet de l'effondrement de l'Union Soviétique, suivi de la fin de la "guerre froide", et de la guerre du Golfe dont les enseignements ont mis à jour certaines insuffisances, tant en matière de prévision que de gestion des crises.

Le renseignement n'est plus, comme à l'époque de la guerre froide, un instrument de la préparation à un conflit généralisé, permettant de prévoir les plans du Pacte de Varsovie et participant à la recherche d'un équilibre militaire. Il tendait alors à évaluer aussi précisément que possible le potentiel militaire, économique et politique de l'alliance militaire adverse. Il cherchait dans les conflits périphériques à déterminer la part de l'implication soviétique ainsi que le rôle des acteurs locaux. Il est désormais un instrument privilégié de prévention et de gestion de crises ou de conflits d'intensités variables, et plus que jamais un moyen d'aide à la décision politique dans de telles situations. Visant à asseoir notre autonomie stratégique, il sera orienté prioritairement vers la prévision et l'appréciation des conflits.

. Les objectifs

a) Les qualités d'un système de renseignement doivent permettre au pouvoir politique de disposer à temps de signaux d'alerte et des moyens de les interpréter. Cela suppose un réseau complexe d'éléments techniques et humains, suffisants et cohérents entre eux, permettant de voir, écouter, comprendre, communiquer et évaluer les informations recueillies.

Il comprend trois volets :

- le niveau stratégique, qui concerne les décisions d'ordre gouvernemental ;
- le niveau opératif, correspondant à un théâtre d'opérations ;
- le niveau tactique, qui concerne directement les forces engagées sur le terrain.

Les caractéristiques techniques des moyens affectés au renseignement opératif et tactique doivent leur permettre de s'intégrer dans des dispositifs multinationaux, en priorité européen et atlantique.

b) Les centres d'intérêt prioritaire du renseignement doivent être réévalués, dans le prolongement des actions entreprises depuis quelques années.

Une série de facteurs de risques et de déstabilisation émanant d'acteurs divers, étatiques ou non, s'est substituée à la menace directe exercée par un seul Etat ; elle ouvre un champ élargi aux investigations. Ainsi la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive implique l'extension des recherches à de nombreux pays qui sont soit la source, soit les intermédiaires, soit les bénéficiaires de la dissémination technologique. Le même raisonnement s'applique aux transferts d'armements conventionnels ou aux trafics lies à la grande criminalité (armes, drogues).

Les zones traditionnelles voient leur importance décroître au profit de régions nouvelles : en Europe pour parer aux risques de conflits régionaux, dans le bassin méditerranéen, au Proche et Moyen-Orient etc...

c) La géographie du renseignement est devenue instable. La dispersion et l'imprévisibilité des crises obligent à des redéploiements incessants. La souplesse et la capacité d'adaptation du dispositif jouent donc un rôle essentiel.

d) Simultanément, le facteur temps est déterminant dans la gestion des crises, où il faut en permanence anticiper, garder l'initiative sur le plan politique et militaire.

e) Le recueil, la fusion et l'exploitation des données appellent un effort d'organisation, de gestion et de formation des hommes, afin de mettre le renseignement en temps opportun à la disposition des responsables de chacun des trois niveaux mentionnés précédemment,

. Les instruments

Aux redéploiements géographiques et fonctionnels s'ajoutent des mutations dans la nature des recherches.

Ainsi le renseignement militaire voit ses fonctions s'élargir au renseignement de surveillance (application des accords de désarmement et de contrôle des armements) et au renseignement d'alerte (crises, proliférations).

Au-delà des mesures déjà prises comme la réorganisation du renseignement militaire ou la montée en puissance de la DGSE, l'accent doit être mis sur la poursuite de l'investissement technique et matériel et sur un effort accru de l'investissement humain. Une politique assurée sur la durée est indispensable pour obtenir des résultats significatifs.

Pour ce qui concerne l'investissement technique et matériel, les grandes orientations sont les suivantes :

- soutenir le développement des moyens spatiaux avec la famille de satellites d'observation optique HELIOS, ainsi que des systèmes électroniques associés ;

- engager les programmes de satellites d'observation radar et d'écoute ;

- rénover les moyens de guerre électronique des trois niveaux ;

- poursuivre l'effort déjà entrepris de modernisation et de développement des organismes de renseignement.

Il est tout aussi indispensable de renforcer l'investissement humain, tant militaire que civil. Il s'agit d'augmenter le volume du personnel afin de placer les services au niveau de ceux de nos alliés, et plus encore d'améliorer la formation et la qualification de ces personnels.

Mais l'accroissement tout-à-fait considérable du nombre de données recueillies, dû au développement à venir des senseurs techniques et des moyens humains, ainsi que l'importance prise par le facteur temps, rendent absolument nécessaire la mise en place rapide de moyens très automatisés de fusion du renseignement.

La création récente de la Direction du Renseignement Militaire contribue à faciliter la mise en oeuvre d'une telle politique.

Enfm, instrument de souveraineté dans notre stratégie de défense, le renseignement bénéficie de partages et de coopérations. L'intégration des services dans des structures européennes n'est pas une perspective réaliste dans la période considérée. Il convient toutefois de développer les coopérations déjà effectives comme la construction et l'exploitation en commun des équipements spatiaux, aériens, maritimes et terrestres dans les domaines de l'observation et des transmissions, peut-être demain des interceptions éléctromagnétiques.

1.2. - Le commandement

L'ensemble des capacités de commandement recouvre trois aspects : commandement, communication et contrôle. Il constitue le système nerveux permanent des forces, de l'échelon central aux unités déployées sur la zone de crise.

Les capacités de commandement requises pour la mise en oeuvre des grandes orientations de notre stratégie de défense se distinguent selon qu'elles concernent la posture permanente de sûreté ou les hypothèses d'emploi des forces pour lesquelles une projection à distance serait nécessaire.

En ce qui concerne la posture permanente de sûreté, les commandements relèvent d'une chaîne et de moyens strictement nationaux. Ils assurent l'appréciation de situation, la mise en oeuvre de la dissuasion nucléaire, la défense terrestre, maritime et aérienne du territoire, le prépositionnement et le renforcement de forces en mer et outre-mer.

S'agissant de la projection des forces, dès lors que le territoire national n'est pas concerné, tout engagement militaire se situera dans un cadre multinational (ou bilatéral pour l'application des accords de défense). La volonté d'assurer à la France toute sa place dans des coalitions où elle apporterait une contribution significative appelle, en sus des capacités traditionnelles, des moyens nouveaux de commandement et de conduite des opérations. L'interopérabilité, la mobilité et la modularité en constitueront des caractéristiques essentielles.

Les missions, l'articulation, le volume et la nature des forces armées ainsi que l'organisation du commandement seront alors chaque fois différents et adaptés aux conditions particulières d'engagement. Il faudra donc pouvoir mettre sur pied, à la demande, des commandements adaptés aux circonstances dont la cohésion et l'efficacité devront être garanties et prévoir le cas où la France se verrait confier, avec le concours d'éléments de commandement fournis par différents contributeurs, le commandement de certaines opérations.

Pour répondre à ces exigences, il a été créé un état-major interarmées (EMIA), capable de contribuer aux différentes planifications requises et de participer, le moment venu, à la mise sur pied des commandements interarmées nécessaires.

Il s'agira, à terme, de disposer d'un commandement de théâtre interarmées projetable, regroupant les éléments pouvant servir de noyau à un état-major de conduite des opérations dont une coalition nous aurait confié le commandement. Cet état-major multinational, destiné en priorité à renforcer les capacités propres d'une future défense européenne, devrait être capable, une fois constitué, de conjuguer l'action de forces terrestres d'un volume supérieur à celui d'un corps d'armée, de

groupes aéronavals, et de plusieurs escadrons d'avions de combat, ainsi que des soutiens associes à ces forces.

A cet effet, l'EMIA disposera, en nombre suffisant, des moyens de transmissions, de simulation, d'aide au commandement et d'environnement correspondants.

Pour la défense de l'Europe, en cas d'agression majeure, selon une hypothèse de menace correspondant au scénario 6 exposé au chapitre précédent, les éléments terrestres, navals et aériens que nous aurions décide d'engager - ainsi que les organes de commandement correspondants - devront trouver leur place au sein du dispositif allié planifié dès le temps de paix, en application de dispositions arrêtés en commun, dont l'exécution et la mise en oeuvre seraient approuvées, en temps utile, par le gouvernement, dans le cadre de l'article 5 du Traité de Washington.

1.3. - La projection et la mobilité stratégique

L'examen des différentes hypothèses d'emploi de nos forces montre qu'il leur faudra, dans la très grande majorité des cas, agir loin de nos frontières. L'obiectif à terme est au'à l'exception de celles dont la vocation nrioritaire restera. en toutes circonstances. d'assurer la sécurité du territoire national et de ses approches. toutes les forces puissent intervenir à distance, avec une puissance et dans des délais compatibles avec la nature de la crise ou du conflit.

La mobilité stratégique devient alors un facteur déterminant du succès. Elle dépend de deux facteurs : l'aptitude des forces à l'intervention lointaine et l'existence d'une capacité de transport suffisante.

Outre leurs capacités opérationnelles spécifiques, examinées par ailleurs, l'aptitude des forces à l'intervention lointaine sera fonction de leur disponibilité, de leur organisation et de la nature des moyens à mettre en oeuvre sur le théâtre d'opérations.

La disponibilité immédiate ne concerne, en fait, qu'un nombre réduit d'unités professionnalisées, destinées à fournir le premier échelon d'une intervention rapide, les autres échelons pouvant être mis sur pied progressivement, en fonction de l'évolution de la situation. D'une manière générale, les préavis d'alerte et les délais de montée en puissance seront proportionnels à la gravité de la crise.

L'organisation des forces doit permettre leur fractionnement en cellules élémentaires, susceptibles d'être regroupées à la demande, en ensembles cohérents, disposant de toutes les capacités de commandement, d'action, d'appui et de soutien nécessaires à l'intervention. Le principe de modularité sera la condition de l'efficacité de toute organisation.

Enfin, les moyens mis en oeuvre par les forces d'intervention doivent être désormais conçus dans la perspective d'engagements lointains nécessitant des transports par voie aérienne, maritime ou terrestre. Ces contraintes, intégrées dans les spécifications techniques des matériels, conduiront, le plus souvent, à un compromis entre rapidité, puissance et volume d'intervention, au moins pour les forces engagées en premier échelon.

La projection de puissance proprement dite a pour objet de porter un coup d'arrêt à la montée d'un conflit, d'imposer d'emblée la marque d'une supériorité, sauf à prendre le risque d'une guerre conventionnelle longue. La gamme des actions couvre l'intervention immédiate d'avions de combat, de missiles, de forces terrestres de premier échelon jusqu'à l'envoi ultérieur de renforts incluant des moyens lourds.

La capacité de transnort immédiate - qui fait un large appel à la voie aérienne - ne peut reposer que sur des moyens militaires nationaux, instantanément utilisables quelles que soient les circonstances. Cette constatation rend nécessaire l'accroissement du parc d'avions ravitailleurs, la modernisation de la flotte de transport actuelle et l'acquisition de moyens lourds à long rayon d'action, de préférence dans un cadre européen. De même l'accroissement du nombre de bâtiments de type TCD (transport de chalands de débarquement) et celui des porte-chars doivent être envisagés.

L'acheminement des moyens lourds et l'entretien des flux logistiques ne sauraient, en revanche, être confiés aux seuls moyens militaires. Le concours de moyens civils sera donc le plus souvent indispensable lorsque la crise dépassera un certain niveau d'intensité ou s'installera dans la durée. Il convient donc de compléter et d'améliorer le dispositif juridique déjà existant qui permet de mettre des capacités de transport civil à la disposition des armées lorsque le besoin s'en fait sentir. La loi sur les transports maritimes d'intérêt national constitue, à cet égard, un exemple à suivre et à développer, notamment dans le domaine du transport aérien.

2 - LA POSTURE PERMANENTE DE SURETE

La posture permanente de sûreté recouvre l'ensemble des dispositions prises pour mettre en toutes circonstances le pays à l'abri d'une agression, même limitée, contre son territoire et ses intérêts immédiats. Autour de la dissuasion, elle comprend les capacités de prévention, de protection et de constitution de forces et de changement de format.

La posture permanente de sûreté peut varier en fonction du niveau d'alerte retenu, lui-même dépendant de la situation internationale et nationale. L'évolution de celle-ci peut conduire à un renforcement des moyens qui sont normalement affectés à la posture permanente, par prélèvement sur les groupements de forces.

. La dissuasion

La dissuasion repose sur la double capacité, en toutes circonstances, d'infliger des dommages inacceptables et de délivrer un ultime avertissement.

La composante sous-marine des forces nucléaires est la mieux adaptée à une frappe en second ; il faut par ailleurs disposer d'armements répondant aux spécifications suivantes :

- apporter une diversification au regard des capacités de frappe en second et des vulnérabilités propres à chaque système d'armes, notamment vis-à-vis des défenses susceptibles de s'opposer à leur pénétration ;

- posséder des caractéristiques techniques, la portée, la précision, permettant de lui assigner, face à un adversaire menaçant nos intérêts vitaux, des objectifs adaptés à un ultime avertissement.

Cette capacité de dissuasion doit relever d'une totale autonomie d'action nationale. Elle suppose de disposer de moyens de commandement et de transmissions sûrs, utilisant des modes de circulation et de traitement de données particulièrement fiables.

La sécurité des forces nucléaires et leur environnement nécessitent de disposer de moyens terrestres, maritimes et aériens, qui concourent par ailleurs à la protection d'ensemble du territoire national.

. La prévention

La prévention a aujourd'hui une valeur stratégique. Elle a pour principal objet d'anticiper et d'empêcher l'émergence de situations susceptibles de devenir conflictuelles.

Les modes d'actions en sont d'abord politiques : consolider les démocraties, réduire les déséquilibres économiques, sociologiques, maintenir les équilibres stratégiques par le jeu des alliances, lutter contre la prolifération des armements, etc.

Ils sont également militaires : renseignement, lutte contre les proliférations, contrôle de l'exécution des traités, coopération technique et assistance à des armées amies, prépositionnement de forces terrestres, aériennes ou maritimes. Nos forces doivent être capables de les appliquer en permanence: et de les renforcer, en cas de dégradation d'une situation.

Le dispositif permanent constitué par les forces prépositionnées et de présence peut être complété, en fonction des circonstances, par des déploiements préventifs de forces à la mer. L'ensemble représente une dizaine de milliers d'hommes, un à deux escadrons d'avions de combat, des avions de transport et de patrouille maritime, et une vingtaine de bâtiments. Ces forces s'appuient sur des implantations outre-mer et sur des bases d'accueil, en application des accords de défense. Celles-ci contribuent par ailleurs au soutien des forces envoyées en renforcement pour prévenir l'aggravation d'une crise ou y faire face.

Au titre de la coopération, les détachements d'assistance technique ou opérationnelle sont en outre placés auprès de pays amis. Ils se trouvent au coeur de dispositifs militaires sensibles et peuvent agir en amont, tenter de désamorcer les prémices d'une crise, renseigner efficacement. Les opérations spéciales contribuent à cette action.

. La protection

La protection du territoire national constitue un objectif permanent. Elle conditionne à la fois la sûreté des forces nucléaires et la crédibilité des actions extérieures, en mettant le territoire à l'abri des ripostes et des chantages de toutes natures. L'analyse des perspectives stratégiques et des scénarios d'emploi des forces en a montré l'importance.

La protection tend principalement à :

- contrôler les approches aériennes et maritimes ainsi que les frontières terrestres, grâce à des moyens de détection et d'intervention ;

- disposer, à terme, de moyens de détection et d'alerte face aux menaces balistiques ;

- développer des moyens de surveillance et de protection face aux menaces nucléaires, biologiques et chimiques.

Ces capacités sont procurées par les moyens de la défense terrestre, de la défense maritime, de la défense aérienne, etc, soit environ 50 000 hommes dès le temps de paix pour les trois armées en métropole et outre-mer.

Par ailleurs, la protection des populations est assurée pour l'essentiel par les forces de police et de sécurité civile et par la gendarmerie nationale, dans le cadre de ses missions de sûreté générale et de service public. En cas de nécessité, les forces armées apportent leur concours aux autorités civiles selon les procédures réglementaires.

. Constitution de forces, changement de format

La réapparition d'une menace majeure contre l'Europe occidentale, visant nos intérêts vitaux, telle qu'évoquée au scénario 6 du chapitre précédent, nécessiterait d'adapter progressivement les capacités de défense au fur et à mesure de sa confirmation, de constituer les moyens nécessaires, voire de modifier le format de nos forces.

Il est très difficile d'évaluer aujourd'hui les besoins, mais le processus et les mesures de précaution indispensables doivent être définis et préparés.

La mise en oeuvre de ce programme impliquerait surtout de disposer d'un temps de réalisation suffisant, compatible avec la prise de conscience de la menace, et de durée modulable selon les armées et le type des matériels considérés.

S'agissant des équipements, l'aptitude au changement de format dépendra de l'état de l'outil industriel au moment de la décision et imposera vraisemblablement des "achats sur étagères". Dans cette perspective, devront être pris en considération les coûts du maintien en sommeil de l'outil de production et du maintien des capacités de formation du personnel. Les conséquences des "achats sur étagères" devront être soigneusement évaluées en termes de compatibilité avec les autres matériels déjà en service, de maintien en condition et de cohérence d'ensemble.

Concernant le personnel, les délais nécessaires à la mise sur pied et à l'entraînement de nouveaux effectifs en mesure d'être mobilisés seront largement inférieurs à ceux de la remise en route de l'appareil de production industrielle. Ils imposent néanmoins de conserver la conscription et de disposer d'un léger surencadrement en temps normal.

Aux mesures communes aux trois armées, concernant notamment les effectifs, s'ajouteraient des dispositions propres à chacune d'entre elles, ainsi dans le domaine du commandement pour l'armée de terre, des fonctions logistiques et de certaines infrastructures pour l'armée de l'air, de capacités à reconstituer pour la marine (par exemple lutte sous la mer, guerre des mines).

3 - LES FORCES PROJETABLES

. Caractères généraux

Pour chaque type de scénario, la diversité des modes d'action et la recherche de l'efficacité maximum imposent une composition et un volume de forces ainsi qu'une articulation à chaque fois différents. Cela implique que leurs structures soient souples et modulaires pour être rapidement adaptées aux situations et aux adversaires.

Les forces spéciales sont appelées à jouer un rôle important dans la plupart des situations et dans toutes les phases des opérations. Regroupées sous un commandement interarmées, elles doivent voir leurs moyens et leurs effectifs, sensiblement accrus, à la mesure des missions qui leur sont confiées.

Tous les engagements majeurs et durables exigeront la mise en oeuvre d'une capacité logistique de haut niveau. Celle-ci recouvre tous les domaines du soutien des matériels et des personnels : plus particulièrement et en priorité, le Service de Santé, ainsi que le ravitaillement en produits pétroliers et en munitions, les services de maintenance et de réparation. Il est, à cet égard, essentiel que la standardisation de la plupart des matériels soit obtenue et, au minimum, que leur interopérabilité soit assurée.

Cette capacité logistique est confiée à des personnels spécialisés dont la disponibilité doit être la même que celle des forces à soutenir.

La capacité logistique comprend également des moyens d'environnement. Ceux-ci regroupent toutes les fonctions civilo-militaires qui doivent être assumées sur un théâtre extérieur, en particulier la gestion médiatique, facteur désormais fondamental, et les liaisons avec les pays d'accueil.

Dans chacun de ces cas, il sera fait de plus en plus appel au personnel de réserve, en particulier en tant qu'experts, pour aider à la réorganisation et à la reconstruction d'un pays après un conflit.

L'ensemble des capacités interarmées requises pour la fonction logistique dans son acception la plus large peut représenter environ le quart de l'effectif des forces engagées, ce pourcentage étant variable en fonction des conditions géographiques - notamment climatiques - et de la place occupée dans la coalition.

. Scénarios de crise limitée (S3, S4, S5)

Les situations envisagées correspondant aux scénarios S3, S4, S5 nécessitent des interventions militaires limitées : opérations à caractère humanitaire, contrôle d'embargo, contrôle de zones terrestres, aériennes ou maritimes, actions ponctuelles.. .

Ces situations nécessitent souvent une intervention d'urgence et donc la mise en oeuvre de forces immédiatement disponibles. Elles se caractérisent aussi par la faible ampleur des affrontements initiaux que l'intervention doit permettre de contenir ou de réduire.

Les moyens de projection qui leur sont associés doivent conduire au déploiement en quelques heures des forces aériennes de réaction ainsi que des premiers éléments d'intervention. Il convient de prévoir leur relève afin de maintenir intact le potentiel des forces engagées.

Les forces concernées par ce type d'intervention doivent pouvoir atteindre, sur le terrain, la valeur globale :

- d'une à deux brigades et d'un à deux escadrons d'avions de combat pour les opérations spécifiques de maintien de la paix ;

- d'une brigade aérotransportable et de trois escadrons d'avions de combat pour l'intervention au profit des pays avec lesquels nous avons passé des accords de défense, ou pour certaines actions ponctuelles effectuées dans un cadre international (OTAN, UEO, ONU) ;

- le même volume de forces, mais avec une composante aéro-maritime pour une éventuelle intervention au profit des DOM-TOM ;

- enfin des moyens spécialisés des trois armées pour participer à un blocus, à un embargo ou à la surveillance d'une zone particulière.

La valeur spécifique de ces forces résidera, outre leur disponibilité, dans leur haute qualification et les performances de leurs équipements : capacité de nuit et tout temps, guerre électronique, frappe précise dans la profondeur, mobilité dans les trois dimensions.. .

En cas de simultanéité des trois scénarios, l'ensemble des moyens nécessaires représente un volume global de l'ordre :

- d'une division ou de trois brigades, pour les forces terrestres ;

- de trois à six escadrons d'avions de combat, d'une dizaine d'avions ravitailleurs et d'une soixantaine de cargos moyens tactiques pour les forces aériennes ;

- de moyens aéronavals incluant ou non un porte-avions et plusieurs TCD pour les forces maritimes.

. Scénarios de conflits régionaux (S1, S2)

Ces situations, qui correspondent aux scénarios 1 et 2, peuvent nous opposer à des forces classiques nombreuses et modernes, dans des combats pouvant atteindre une haute intensité, et nous obliger, dans certains cas, à prémunir nos forces contre les effets d'armes de destruction massive. Dans ce cas, les forces d'intervention devront bénéficier, non seulement d'un équilibre du rapport de forces quantitatif, mais surtout d'une nette supériorité qualitative en ce qui concerne les moyens de neutralisation et de destruction. Cette supériorité repose, pour une large part, sur l'avance technologique.

Ces actions interarmées se dérouleront dans un cadre international sous commandement ou sous contrôle opérationnel européen ou allié, dans certains cas sous commandement français. Elles se situeront d'emblée dans un ensemble interarmées.

La maîtrise du ciel et de la mer sont les conditions préalables au bon déroulement des opérations. Les forces aériennes et maritimes doivent être en mesure de contrôler les espaces dont elles ont la charge, d'obtenir d'abord pour elles-mêmes et ensuite pour les forces terrestres la liberté d'action nécessaire. Les moyens de guerre électronique auront à apporter une contribution majeure à la connaissance et à la maîtrise de ces situations ainsi qu'à la limitation des pertes.

Les forces terrestres, pour développer une grande capacité manoeuvrière, devront être dotées de moyens souples, mobiles et aisément transportables. A cet égard, la division légère blindée (DLB), disposant de moyens blindés protégés et d'appuis feux plus nombreux et plus précis (aviation légère et artillerie), représente un ensemble interarmes bien adapté à ce type d'action. Dans certaines situations plus contraignantes pour nos forces, tout ou partie d'une division blindée pourrait venir renforcer ces capacités, sachant que son engagement suppose des délais plus importants et des moyens de transport particuliers (porte-chars, wagons spéciaux).

On doit envisager l'engagement simultané, sur un même théâtre, d'un volume de forces de l'ordre de deux divisions avec leurs appuis et leurs soutiens, de six escadrons d'appareils de combat et d'un groupe aéronaval complet. La supériorité militaire résulte d'une part de la haute qualification des personnels, d'autre part des performances des équipements, qui seront accrues de manière progressive par la mise en service de systèmes capables de frapper avec précision à grande distance, de moyens d'alerte et de

surveillance de la zone de combat, de capacités d'action sur les arrières et dans la profondeur, de moyens de vision nocturne et de combat tout temps...

- **Réapparition d'une menace majeure (scénario S6)**

Ce scénario est couvert par la dissuasion nucléaire. Les délais de maturation de la crise et donc les préavis d'alerte seraient très importants, probablement de l'ordre de plusieurs années. C'est dans ce contexte que se justifie la capacité de "constitution de forces et changement de format" évoquée ci-dessus. Cette situation nécessiterait de procéder à la fois à un changement de posture sur le territoire national, notamment la posture nucléaire, et à un changement de format, puis à préparer les forces à la menace d'affrontement, dans un cadre interallié. Elle comporterait, par ailleurs, la reconstitution de certains moyens.

Le déclenchement d'un conflit majeur en Europe impliquerait d'emblée la mise en jeu de la totalité de nos forces conventionnelles, dans le cadre de la manoeuvre de dissuasion nucléaire.

4 - L'ENVIRONNEMENT GENERAL

Aux capacités de caractère strictement opérationnel, il convient d'ajouter toutes celles qui, sans concourir directement à la réalisation des missions confiées aux forces, participent à leur préparation et à leur exécution.

La structure de soutien regroupe toutes les formations, les chaînes fonctionnelles et les établissements qui contribuent à la préparation des forces, à la formation et à l'entraînement des personnels, à l'entretien des matériels et à la préparation de l'avenir.

Les moyens de soutien comportent en particulier :

- un ensemble d'écoles, de centres de simulation et d'instruction, de terrains de manoeuvre qui assurent la formation et la préparation opérationnelle des unités ;

- des administrations et des services chargés de satisfaire les besoins individuels et collectifs indispensables à la vie courante et aux opérations.

Ce dispositif qui représente, globalement, 20 à 25 % des effectifs, a déjà été, tout au long de la dernière décennie, restructuré et resserré, au prix d'un effort soutenu de productivité. Cet effort sera poursuivi.

5 - FORMAT GLOBAL DES FORCES ARMEES

Le format global des armées résulte de la prise en compte des capacités définies pour trois domaines :

- les forces projetables, sur lesquelles l'effort doit être immédiatement porté,
- la posture permanente de sûreté, qui doit être maintenue à un niveau minimal mais suffisant pour permettre la montée en puissance nécessaire le moment venu,
- l'environnement général, sur lequel un effort de réduction et de rationalisation doit être poursuivi.

Il est possible, sur cette base, de définir les objectifs de chaque armée pour la période de quinze ans à venir.

5.1. - La gendarmerie nationale, dont la vocation principale reste l'accomplissement de missions relevant de la posture permanente de sûreté et des missions de service public et de défense civile, doit pouvoir faire face à ses obligations du temps de paix avec un effectif de 95 000 à 100 000 hommes.

5.2. - Pour l'armée de terre, plusieurs directions d'effort résultent des transformations du contexte stratégique et de l'importance que revêtent désormais les hypothèses de conflit régional en et hors d'Europe :

- l'armée de terre doit poursuivre et accentuer le développement de son aptitude à projeter des forces plus lourdes que par le passé ;

- plusieurs priorités sont en outre mises en valeur :
  - l'octroi de moyens adaptés au contrôle durable et permanent des milieux physiques et humains, dans des environnements complexes, prenant en compte la protection sous toutes ses formes et faisant appel à la haute technologie, notamment la précision ;
  - la nécessité de disposer de moyens de feux permettant l'appui au plus près des unités ;
  - le renforcement des moyens de soutien, en particulier dans le domaine de la santé.

Compte tenu de la nature des besoins en moyens légers et lourds, ainsi que des effectifs nécessaires dans les unités de combat et de soutien, les forces disponibles

projetables de l'armée de terre devront représenter 120 000 à 130 000 hommes. A partir de ce réservoir de forces, devront pouvoir être projetées en permanence deux à trois divisions, avec une combinaison de moyens lourds et légers, adaptée à chaque fois aux circonstances.

Ces 120 000 à 130 000 hommes, représentant huit à neuf divisions avec leurs soutiens, prennent par ailleurs appui sur des unités et organismes destinés à la protection du territoire, à la formation et au soutien général et territorial.

5.3. - L'effort de la marine sera porté dans les domaines de la prévention des crises et de la projection de forces, tandis que la contribution à la posture permanente de sûreté autour de la Force océanique stratégique devra être maintenue à un niveau suffisant.

Les missions de maîtrise de la mer et de projection de puissance seront assurées par le groupe aéronaval et les sous-marins nucléaires d'attaque. Elles impliquent une gamme de capacités qui assurent l'autonomie, la cohérence et la durée de l'action. L'accent sera mis sur les bâtiments de transports militaires spécifiques, à côté des moyens civils, la surveillance et le contrôle de zones étendues, les moyens de ravitaillement des bâtiments de combat, le soutien logistique. La capacité aéronavale devra autant que possible pouvoir être permanente.

Globalement, les missions assignées à la marine impliquent le maintien au meilleur niveau des moyens de projection et des moyens de lutte anti-sous-marine - indispensables notamment à la sécurité de la FOST - ainsi que des évolutions qualitatives des bâtiments de combat en particulier dans le domaine de la défense anti-aérienne et de la guerre électronique. Le maintien d'une capacité de guerre des mines doit être également assuré.

Les forces navales devront comprendre une centaine de bâtiments, incluant la capacité aéronavale proprement dite et une composante sous-marine, avec 65 à 70 bâtiments de haute mer dont une cinquantaine de combat, des flottilles d'avions de patrouille maritime et d'hélicoptères.

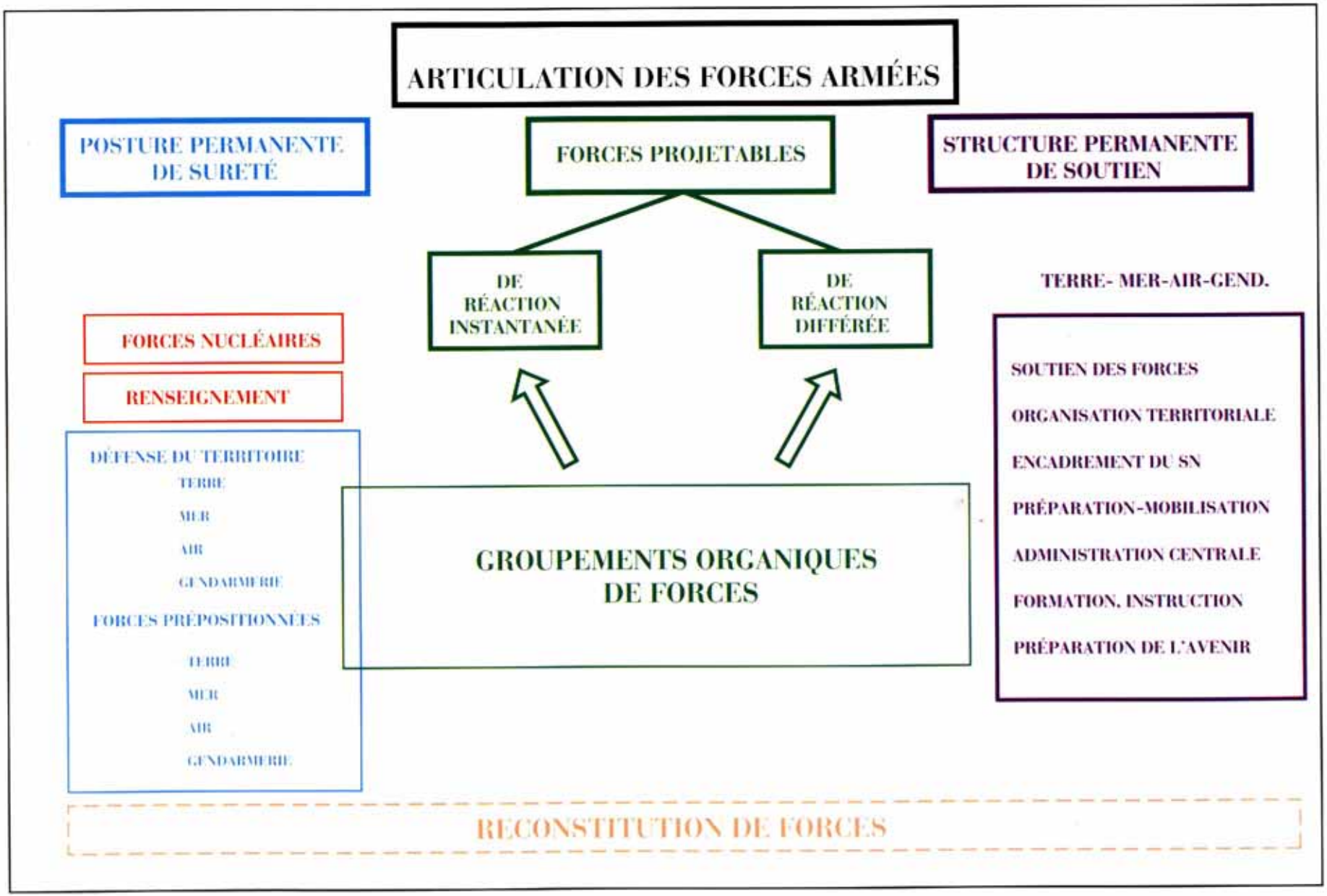
5.4. - En dehors de la couverture aérienne du territoire et de la capacité nucléaire, qui doivent être assurées en permanence à partir du territoire national, l'armée de l'air devra développer sa capacité de mobilité stratégique pour conduire des

actions à partir de la métropole ou de points d'appui extérieurs. Les caractéristiques nouvelles de ces missions conduisent aux inflexions suivantes :

- le contrôle de zones étendues, situées à grande distance de la métropole, devra pouvoir être assuré, les avions de combat tactique et la flotte AWACS constituant le coeur des moyens de surveillance et de combat ;
- les capacités de permanence en vol et d'intervention à longue distance devront être accrues, ce qui implique notamment d'accroître significativement la flotte de ravitailleurs ;
- l'action dans la profondeur devra être possible en tout temps, avec des pertes réduites, c'est-à-dire en combinant l'emploi systématique de moyens de guerre électronique offensifs et défensifs et d'armes tirées à distance de sécurité ;
- la nécessité de maîtriser les effets collatéraux conduit à développer, à côté des moyens de bombardements massifs, des armements de précision, pour les actions menées dans la profondeur mais également à l'appui et au contact des forces terrestres ;
- la capacité de transport au profit des trois armées doit être renouvelée et notablement accrue, en particulier pour assurer la mise en place des premiers échelons de forces, qui ne peut être tributaire de moyens civils (transport à long rayon d'action, avions cargos militaires tactiques).

Au total, les forces aériennes devront représenter la valeur d'une vingtaine d'escadrons de combat, dont un réservoir de douze escadrons permettant, en permanence, la projection et la relève de six à neuf d'entre eux, auxquels il convient d'ajouter les moyens de la défense aérienne du territoire et les escadrons nucléaires. En outre, une vingtaine d'avions ravitailleurs et une centaine d'appareils de transport tactique et logistique permettront d'assurer les capacités requises de projection, de mobilité et de soutien.

Ces formats constituent des objectifs généraux sur la période. Ils doivent permettre d'assurer les missions des forces armées telles qu'elles ont été énoncées précédemment. Le choix des plafonds de moyens sera fonction de la définition par le Gouvernement des degrés et de l'intensité d'engagements possibles de nos forces, au vu de l'évolution du contexte stratégique.


ARTICULATION DES FORCES ARMÉES
POSTURE PERMANENTE DE SURETÉ
FORCES PROJETABLES
STRUCTURE PERMANENTE DE SOUTIEN
DE RÉACTION INSTANTANÉE
DE RÉACTION DIFFÉRÉE
TERRE- MER-AIR-GEND.
FORCES NUCLÉAIRES
RENSEIGNEMENT
DÉFENSE DU TERRITOIRE
TERRE
MER
AIR
GENDARMERIE
FORCES PRÉPOSITIONNÉES
TERRE
MER
AIR
GENDARMERIE
GROUPEMENTS ORGANIQUES DE FORCES
SOUTIEN DES FORCES
ORGANISATION TERRITORIALE
ENCADREMENT DU SN
PRÉPARATION-MOBILISATION
ADMINISTRATION CENTRALE
FORMATION, INSTRUCTION
PRÉPARATION DE L'AVENIR
RECONSTITUTION DE FORCES

3ème Partie

LES RESSOURCES

Chapitre 6 : Les ressources humaines

Les choix évoqués dans les chapitres précédents reposent sur une triple dimension de l'effort que la Nation consacre à sa défense : humaine, matérielle, financière.

Le devoir qu'ont les citoyens de servir leur pays, le choix et la formation des hommes qui porteront les armes, le statut que la Nation accorde et l'intérêt qu'elle porte au personnel de la défense sont les composantes majeures de ce qui est convenu d'appeler, aujourd'hui, les ressources humaines de la Défense : c'est leur adhésion, ce sont leurs qualités, ce sont leurs capacités de servir qui confèrent à l'appareil de défense son sens et le fondent en devenir. Le nouveau concept stratégique, qui repose à la fois sur la dissuasion et sur l'action, conduit à s'interroger, à travers la question du service national, sur la participation active des citoyens à ces deux composantes.

Longtemps élément de cohésion géographique, sociale, culturelle, le service national demeure aussi le mode de recrutement le plus adapté au cadre et au contexte de la stratégie, des objectifs, et de la politique de défense de la France, comme aux moyens qu'on peut y consacrer. Il se traduit par le choix d'un système mixte, associant professionnels et appelés.

Ce choix d'une armée mixte, comme les mutations du contexte stratégique international qui le sous-tendent et les perspectives économiques globales qui l'accompagnent, appelle une nolitiaue des ressources humaines ambitieuse. Celle-ci doit s'efforcer de concilier les intérêts de l'Etat et des individus, et être adaptée à chaque catégorie de personnel : appelés, réservistes, militaires de carrière ou sous-contrat, personnel civil de la défense. Ces hommes et ces femmes, civils et militaires, trouvent leur identité et leur cohésion dans la façon dont ils remplissent quotidiennement leur mission. Dans une période où les inquiétudes sont parfois vives, il importe de leur assurer des conditions de vie, de travail et de reconversion dignes de leur place dans la Nation et de leur fonction sociale.

1- LE CHOIX D'UNE ARMEE MIXTE

Les armées doivent disposer des moyens - personnel et matériels - nécessaires pour remplir les missions qui leurs sont assignées. Ces moyens comprennent l'ensemble des forces susceptibles d'intervenir à l'extérieur, leurs structures de soutien, ainsi que l'ensemble des moyens affectés à la posture permanente de sûreté. La conscription est la solution la mieux adaptée au format retenu pour les armées, aux missions qu'elles doivent assumer, aux moyens que la nation entend y consacrer. Doivent lui être associées une professionnalisation accrue des armées et une universalité véritable du service national.

1.1. - Le service national : un cadre nécessaire.

La conscription, par le potentiel qu'elle recèle, est et sera en mesure de fournir les ressources humaines qui rendront possible le format des armées permettant de faire face, avec l'ensemble de ces moyens, aux risques du futur.

Le service national demeure le meilleur gage de l'attachement de la nation et des citoyens à leur défense. Il renforce ainsi la crédibilité de la dissuasion exercée par les forces nucléaires qui dépend, aussi, de la détermination que les Français montrent à préserver leur existence. Il conforte la légitimité des actions extérieures que la France engage, au nom du respect de l'Etat de droit, des droits de l'homme, de la démocratie.

La conscription est, également, un moyen qui permet de fournir des réserves, riches notamment d'un nombre de spécialistes suffisant. Ce faisant, la conscription autorise aussi l'une des conditions essentielles d'une éventuelle constitution de forces et d'un changement de format.

De même, la conscription joue un rôle important pour la défense du territoire à laquelle l'ensemble de la population est ainsi directement associée. La participation d'unités militaires, composées d'appelés, à la défense civile, et notamment aux missions de service public, telles que la protection des populations et des biens, renforce ce sentiment d'osmose.

Enfin, chacun a pleinement conscience du rôle que le service militaire a joué dans la création de l'identité nationale et dans la défense de l'Etat républicain. Face aux difficultés inhérentes, à la fois, à la polarisation urbaine de l'espace fiançais et aux atteintes à la cohésion sociale et si une telle situation ne saurait justifier, à elle seule, le maintien du service national, celui-ci contribue déjà à la lutte contre les exclusions. Il doit demeurer un creuset d'intégration, une école de civisme, un modèle d'appartenance des Français à la France.

1.2.- L'armée mixte : une solution adaptée

Le service national doit être conservé. Mais l'armée française doit cependant voir ses modes de recrutement évoluer, afin de disposer de davantage d'unités professionnalisées.

Le règlement des crises extérieures, dans lesquelles la France peut être amenée à intervenir, nécessite aujourd'hui des volumes suffisants d'unités professionnalisées. Celles-ci, souples d'emploi, permettent en effet une réaction immédiate sur tous les théâtres.

Une augmentation progressive du taux de professionnalisation, par engagement et par développement des formules de volontariats longs, est ainsi indispensable dans les années à venir. Elle doit conduire à la mise en place de forces de disponibilité immédiate. Elle permettra, au demeurant, de mieux évaluer nos réelles capacités de recrutement.

Une armée composée presque exclusivement d'appelés ou de réservistes et d'une proportion très limitée de cadres professionnels (modèle dit "suisse") ne répondrait pas aux besoins actuels et futurs de la défense de la France. Bien adaptée à la défense du territoire et à une intervention dans le cadre d'une menace majeure en Europe, elle ne présente pas la souplesse d'emploi requise pour la gestion des crises, ne serait-ce qu'en raison de sa faible capacité de projection immédiate.

1.3. - Les contraintes de l'armée de métier

L'armée de métier ne permettrait pas de répondre à l'ensemble des missions déjà évoquées, sauf à imaginer des dépenses budgétaires et un flux d'engagements qui paraissent déraisonnables, voire hors de portée.

Pour la seule armée de terre, un format de 230 000 hommes permet dans les conditions actuelles, d'affecter 130 000 hommes environ dans les formations opérationnelles, si l'on tient compte des participations extérieures (interarmées, interministérielle...), des effectifs indisponibles, des effectifs du soutien et de l'administration. Ce montant est juste suffisant pour répondre aux missions, compte tenu des nécessaires relèves et de la multiplication de nos engagements. Il faudrait donc, dans l'hypothèse d'une professionnalisation généralisée, prendre en charge un volume important d'engagés, ce qui entraînerait un surcoût très imnortant.

Outre cette difficulté budgétaire, l'armée de métier pose une réelle difficulté de recrutement. Elle implique un doublement, voiré -pour l'armée de terre - un triplement des flux de recrutement d'engagés. La part actuelle de personnels de carrière ou sous

contrat n'est en effet que de 43 % dans l'armée de terre (62 % pour l'armée de l'air, 71 % pour la marine, 86 % pour la gendarmerie). Or, sur 20 000 engagés annuels, une moitié souscrit son engagement lors de son incorporation au service national ; cèlui-ci apparaît donc comme une source de recrutement difficilement remplaçable. Par ailleurs, le recrutement pour les 100 000 emplois à caractère non-militaire occupés par des appelés spécialistes et souvent de haut niveau devient aléatoire, à moins de recourir à l'emploi de civils, ce qui augmenterait le surcoût évoqué plus haut.

L'hypothèse d'un format nettement inférieur pour l'armée de terre, de 160 à 180 000 hommes, serait probablement compatible avec les possibilités de recrutement. Mais ce format, s'il permettrait, en concentrant les effectifs en question sur les forces opérationnelles, de répondre aux missions envisagées, supposerait de confier l'ensemble des autres missions à du personnel civil. Cette nouvelle configuration est à l'évidence, en rupture profonde avec toute l'histoire et les modes de vie et de fonctionnement de l'armée de terre - pour n'évoquer que cette armée.

Outre le recrutement des engagés, le choix d'une armée de métier suppose celui d'un mand nombre de civils pour remplacer les conscrits. Il nécessite donc un fort accroissement des dénenses de personnel au détriment des dénenses d'éauinement et d'investissement. La masse salariale, hors charges sociales, d'un échantillon hiérarchisé de 1 000 personnes est ainsi de 195 aux Etats-Unis et de 273 en Grande-Bretagne par rapport à une base 100 en France. Aussi un passage à l'armée de métier dans notre pays, à effectifs comparables, impliquerait-il de bouleverser l'équilibre entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement du budget de la défense, avec d'inévitables conséquences sur l'industrie de la défense.

Ainsi, une armée de métier compatible dans les années à venir avec les missions de nos armées aurait un coût budgétaire excessif et poserait de délicats problèmes de recrutement. Adapter ces deux derniers. éléments à nos possibilités budgétaires et humaines ne permettrait plus d'assurer les missions.

Quelle que soit l'hypothèse envisagée, les conditions d'exécution et les conséquences du passage à l'armée de métier n'apparaissent pas réalistes. Une telle orientation nous priverait aussi des aspects bénéfiques du service national, déjà évoqués.

1.4. - Le service national : égalité et universalité

Le maintien du service national suppose que le plus grand nombre continue à l'effectuer. Pour être accepté, ce devoir doit en effet demeurer universel. La dispense de service pour les jeunes filles n'apparaît pas comme une atteinte à ce principe et un service national obligatoire féminin n'a jamais paru nécessaire. Des taux de dispense et d'exemption élevés rendraient en revanche caduque la condition même de

l'universalité. On sait que la multiplication des dispenses et des exemptions a conduit certains de nos voisins à supprimer le service national. En France, à l'heure actuelle, près d'un quart des jeunes gens est dispensé ou exempté. Ce taux ne devrait plus progresser.

Si la ressource humaine ne peut être prévue avec une précision absolue, les projections montrent que les classes d'âge sont en moyenne de 380 000 hommes jusqu'aux premières années du XXIème siècle. En appliquant à ce volume les taux actuels de dispense et d'exemption, et en le diminuant du flux annuel d'engagés initiaux, se dégage une ressource "utile" pour le service national d'environ 280 000 hommes (ressource qui ne tient compte ni des réformés ni des libérations anticipées après incorporation).

L'incorporation annuelle de 250 000 appelés pour les besoins des armées, par le jeu du service à 10 mois, permet aux formes civiles du service national d'occuper aujourd'hui 20 000 à 30 000 hommes.

Comme l'ont souligné plusieurs rapports parlementaires et administratifs, la ressource prévisible n'est ainsi pas surabondante et semble adaptée aux besoins des armées et au format futur de celles-ci.

L'universalité du service national permet d'en préserver l'égalité. Celle-ci ne se conçoit pas de manière formelle comme imposant une durée de service. L'équivalence de dix mois de service militaire, de seize mois de service dans l'aide technique ou la coopération et de vingt mois pour les objecteurs de conscience est admise et participe même de la recherche d'une égalité entre tous. Cette égalité implique que le service national diminue les disparités sociales. De manière générale, elle appelle une véritable mise en valeur du service militaire.

* *

L'armée mixte que choisit la France rassemble ainsi, au service de la Défense, des hommes et des femmes très divers : appelés, réservistes, militaires de carrière ou sous-contrat, civils. Avant d'aborder leur spécificité, il convient de souligner deux aspects communs à l'ensemble de ce personnel.

D'une part, l'importance du capital humain justifie un effort constant de prévention et de soin. La Défense s'est depuis longtemps préoccupée de la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles, notamment du fait des risques propres aux activités militaires. Cette orientation doit être poursuivie avec détermination : commission de prévention et comité d'hygiène, actions de sensibilisation et de formation. Le service de santé, service interarmées, est investi

d'une mission de prévention et de soins qui s'étend à tout le personnel civil et militaire ressortissant du ministère de la défense, ainsi qu'aux familles des militaires et aux diverses catégories d'ayants droits. Les missions de ce service se sont diversifiées à travers les opérations humanitaires, et l'aide aux pays en voie de développement, sur les lieux des catastrophes naturelles. Ce service de santé est essentiel à notre système de défense, à son fonctionnement et à son efficacité. en France et surtout à l'étranger. Sa mission auprès des forces en onération doit être privilégiée.

D'autre part, une politique originale d'innovation narticinative, a été mise en place dans le secteur de la défense, afin de tirer parti de la diversité et de la richesse humaine des personnels. Cette orientation doit être maintenue et même étendue, notamment au sein de la délégation générale pour l'armement (DGA), pour les innovations techniques. Il importe en effet, parmi ces dernières, de développer celles qui méritent d'être généralisées.

2 - LES APPELES : METTRE EN VALEUR LE SERVICE MILITAIRE

Le service militaire est la raison d'être de la conscription. Il lui confère sa légitimité. Pour être accepté, il doit être non seulement égal et universel, mais aussi présenter une réelle efficacité : la Nation doit en tirer le plus grand profit. Plus profondément, il est l'incarnation et le vrai quotidien de la notion même du service, expression achevée de la cohésion nationale et du sens des devoirs à l'égard de l'Etat.

Ces exigences d'universalité et d'égalité, liées à une véritable politique des ressources humaines qui est un gage d'efficacité, appellent une valorisation du service militaire. Elle constitue l'un des objectifs de la loi de programmation militaire. Valoriser le service militaire suppose plusieurs objectifs précis :

- améliorer la gestion de la ressource disponible,
- recentrer la vie des appelés vers les activités militaires,
- réhabiliter la situation des appelés et donner ostensiblement la priorité à ceux qui servent dans les unités opérationnelles,
- améliorer la formation de l'appelé,
- maintenir les modalités d'exécution aménagées,
- développer la communication sur le service militaire.

. La ressource : une meilleure gestion

Une utilisation plus juste et plus efficace des appelés implique de mettre un terme aux inégalités les plus choquantes, notamment aux modes de sélection et d'agrément de plusieurs formes de service.

Plusieurs voies doivent concourir à ce but, pour n'en citer que trois :

- l'élargissement de l'accès des appelés à des postes de responsabilité, l'apparition de besoins nouveaux donnant en particulier l'occasion de valoriser le service dans les armées ;
- une détection et une gestion plus précoces du Volontariat Service Long exprimé avant incorporation afin de permettre une meilleure utilisation des qualifications détenues ;
- l'adaptation de la norme physique d'aptitude au service national afin de ne pas écarter des formes civiles de jeunes volontaires aux compétences reconnues mais actuellement jugés inaptes.

. Le service militaire : une densification indispensable

Le service militaire est d'autant mieux admis par les intéressés qu'il se rapproche de sa finalité : le service des armes. L'appelé a une vocation de combattant.

La valorisation du service militaire passe ainsi par une participation accrue aux activités d'instruction et d'entraînement, qui, seules, préparent aux missions opérationnelles.

. L'appelé : réhabiliter sa situation

L'amélioration des conditions matérielles des appelés bénéficiera en priorité et de manière significative à ceux d'entre eux qui servent dans les unités opérationnelles.

Les efforts d'amélioration doivent s'étendre à divers domaines de la vie des appelés tels que leurs conditions de logement.

Il faudra par le moyen d'une coopération interministérielle soutenue, favoriser la prise en compte des acquis professionnels du service militaire (formation conférant qualification et expérience) de façon à faciliter la réinsertion des appelés à l'issue de leur service.

Enfin, en matière de rémunération, il faut que cessent les disparités flagrantes entre formes civiles et formes militaires du service national. Au sein même du service militaire, il s'agit d'accroître les primes et les indemnités attachées aux activités opérationnelles.

. Le service militaire : un cadre de formation

Le service national vise d'abord à satisfaire les besoins des armées. Il dispense donc la formation militaire de base puis, en fonction du poste tenu, assure une formation militaire complémentaire ou entretient et développe des compétences techniques reposant sur une formation civile acquise en amont du service. Les jeunes appelés ont ainsi l'occasion de développer des acquis professionnels grâce à l'expérience de l'encadrement et du service de matériels nouveaux. Ils apprennent à faire face à des situations inattendues et confrontent leurs compétences à celles de camarades. En outre, les armées font appel pour des spécialités déficitaires à du personnel peu qualifié auquel elles assurent par l'apprentissage des premières bases d'un véritable "métier".

Ce système, approfondi et développé par une meilleure coordination avec l'Education Nationale et avec le monde du travail, comme cela se fait à la fin du service militaire avec certaines organisations professionnelles, commencera d'abord au niveau local et son extension au plan national sera subordonnée à l'examen des enseignements qui auront pu en être tirés.

. Le service militaire : des modalités d'exécution aménagées

Au fil des ans, des dispositions ont été adoptées pour limiter les inconvénients de l'exécution du service national pour les jeunes appelés. Parce qu'elles rendent plus acceptable le devoir que représente ce service, elles seront maintenues :

- le report d'incorporation pour la poursuite d'études supérieures,

- la possibilité offerte à chacun, depuis la loi de 1983, de résilier son sursis à la période de son choix, bien que cette disposition aboutisse, à l'usage, à retarder chaque année un peu plus l'âge moyen d'incorporation et rende la gestion délicate,

- le rapprochement du domicile ou de la famille., au mieux des intérêts de la défense et des intéressés.

. Le service national : informer les populations

Les enquêtes le montrent : la volonté de défense des Français se maintient à un niveau élevé. Plus affirmée chez les hommes, davantage encore chez ceux qui ont effectué leur service national, c'est un effet très positif de la conscription. Dans sa forme actuelle, avec une durée de dix mois, le service national n'est pas sérieusement remis en cause.

L'information en ce domaine doit encore se développer à partir des buts fondamentaux et permanents du service : satisfaire les besoins des armées, susciter et développer l'esprit de défense, réaliser le brassage social nécessaire à la cohésion, prélude pour certains à une véritable intégration. Des actions médiatiques peuvent aussi contribuer à modifier l'image du soldat, telles que des reportages sur les activités opérationnelles.

3 - LES RESERVISTES : LE CHANTIER DU RENOUVEAU

C!omposante essentielle de la défense et des forces armées, au même titre que le service national dont elles sont le prolongement, les réserves participent de la volonté et de l'esprit de défense de la Nation. Les profondes mutations de notre appareil de défense, liées à l'évolution du contexte géostratégique et du format de nos armées, appellent leur rénovation.

Hier, les réserves représentaient, dans le cadre de la mobilisation générale, le concept lointain de la Nation en armes, tel un ultime rempart contre une agression majeure. Demain, s'affirmera le rôle accru, dès le temps de crise, d'une réserve plus réduite, plus disponible, mieux instruite, accordant la priorité aux cadres volontaires, véritables professionnels à temps partiel.

. Des réserves rénovées

La loi du 4 janvier 1993 pose les bases d'une rénovation ambitieuse des réserves. Elle crée le volontariat contractuel et ouvre ainsi plus largement, à ceux qui le souhaitent, la possibilité de participer à la défense du pays dès le temps de paix et plus particulièrement dans le cadre de la gestion des crises. La durée des activités des officiers et des sous-officiers de réserve est étendue, ce qui permet de mieux les former et mieux les entraîner.

Dans ce cadre, il revient désormais aux armées et à la gendarmerie d'instruire et d'administrer les seuls personnels correspondant à leurs besoins éventuels, pour un éventail élargi de missions (catastrophes naturelles ; défense terrestre ; intervention, armée ou non, à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire national). A cet effet, les armées et la gendarmerie feront appel, en priorité, aux réservistes issus du service militaire actif dont la date d'incorporation remonte à moins de cinq ans (réserve disponible), aux officiers et sous-officiers de réserve ayant souscrit un contrat d'engagement spécial (réserve sélectionnée) et aux réservistes détenteurs d'une qualification professionnelle nécessaire aux armées (réserve spécialisée) : soit, au total, environ 450 000 à 500 000 hommes, à comparer aux 3 000 000 précédemment gérés.

A terme, cette rénovation profonde des réserves permettra aux autorités responsables de la défense de disposer d'une réserve réduite plus active, plus fiable et plus proche des forces d'active. Dès le temps de paix ou en cas de crise, les volontaires de ces réserves pourront renforcer les unités engagées. En cas de constitution de forces et de changement de format, la réserve sélectionnée fournira des ressources d'encadrement.

- **Les orientations futures**

La rénovation des réserves, pièce maîtresse du maintien de l'esprit de défense, ouvre un vaste chantier particulièrement novateur et exigeant, en priorité dans les domaines de l'insertion socio-professionnelle, de la communication et des moyens.

. Une meilleure insertion du réserviste dans son milieu socio-professionnel sera recherchée. Il est actuellement délicat pour un réserviste volontaire de concilier un engagement temporaire auprès des armées avec sa vie professionnelle. Comment faire appel aux réserves sans leur faire subir des pertes de salaires inacceptables ? Comment ne pas léser les volontaires dans leur droit à la retraite, dès lors qu'ils ne cotisent plus à leur caisse d'assurance vieillesse et subissent un prélèvement pour pension sur leur solde sans bénéficier pour autant d'une pension militaire ? Comment rémunérer équitablement un chef de clinique, un ingénieur informaticien ou un juriste disposé à mettre ses compétences de haut niveau au service de la défense pour des périodes limitées, sans pouvoir consacrer le temps nécessaire à une promotion dans la réserve ?

Ces interrogations nouvelles, liées à la création de quelque 70 000 réservistes volontaires, sélectionnés ou spécialisés, nécessitent des réponses appropriées pour ne pas mettre les intéressés en difficulté au sein de leur milieu socio-professionnel.

Une concertation est nécessaire, d'une part avec le ministère du travail, en vue d'assurer la cohérence entre les dispositions du code de travail, dans les relations entre le salarié réserviste et son employeur civil ; d'autre part, avec le patronat, pour le sensibiliser et explorer, avec lui, les solutions possibles. C'est l'une des conditions majeures du succès de la rénovation des réserves.

. Le nouveau concept des réserves marque une rupture avec le passé, qu'il faut accompagner de mesures d'information, d'explication et de sensibilisation, en direction de toutes les couches concernées de la société.

Il convient, simultanément, de convaincre du bien-fondé de l'appel à différentes catégories de réservistes, de promouvoir l'image du volontaire sélectionné ou spécialisé auprès des employeurs privés et publics, de réorienter ceux qui ne seront pas intégrés dans les réserves militaires, et de susciter l'adhésion collective aussi bien au sein des armées que dans l'environnement des volontaires potentiels.

Enfin l'adantation des movens aux ambitions est nécessaire, ainsi que l'effort à porter sur la gestion, l'instruction et l'équipement.

Concentrer le choix sur la ressource directement utilisable impose de repenser les structures de gestion et d'accueil des réservistes, pour substituer à une gestion de masse, une gestion beaucoup plus fine et personnalisée.

L'instruction et l'entraînement des officiers et des sous-officiers de la réserve sélectionnée et spécialisée seront l'objet d'une attention particulière. Leurs activités d'instruction et une mise en condition opérationnelle seront intensifiées, selon les qualifications à acquérir, les postes tenus et les niveaux de responsabilité.

Cette adaptation des moyens aux ambitions exigera un effort financier à consacrer, avant tout, à la rémunération des cadres de réserves volontaires lors de leurs périodes d'instruction et d'entraînement, afin de susciter les volontariats et de maintenir la cohésion.

4 - LE PERSONNEL MILITAIRE DE CARRIERE OU SOUS-CONTRAT

Le cadre général de l'action des armées ne cesse d'évoluer : la gestion des crises se substitue aujourd'hui, sans l'exclure, à l'affrontement armé ; la coopération interarmées devient la règle et l'action au sein de forces multinationales se généralise ; des technologies et une génération de systèmes d'armes nouvelles apparaissent, elles créent des besoins en personnel qualitatifs.

Le monde de la défense ne peut, de surcroît, ignorer les tendances de la société française : l'affirmation de l'individualisme, l'attachement plus fort que jamais au prix de la vie et donc l'hésitation à l'engager, l'augmentation du niveau de formation, la pression quasi permanente des médias ; mais aussi le besoin de sécurité, la volonté réelle de savoir, le sens du don de soi et du partage.

Ces changements pèsent sur la gestion du personnel militaire. Afin de les prendre en compte, des réorganisations successives ont été engagées depuis le Livre Blanc de 1972. Des évolutions nouvelles sont aujourd'hui nécessaires pour fonder la politique du personnel militaire de carrière ou sous-contrat. La condition première de sa réussite est la visibilité que pourra seule assurer l'introduction des effectifs dans la programmation. La politique du personnel, comme celle des programmes d'armement, a besoin d'être conçue et appliquée dans la durée. D'autres évolutions sont nécessaires quant au recrutement et à la formation. aux carrières et à la condition militaire.

4.1. - Recrutement - Encadrement - Formation

Le nouveau cadre d'action des armées impose une amélioration qualitative des recrutements, quantitative de l'encadrement et une ouverture plus grande du système de formation des armées dont la qualité, par ailleurs reconnue, doit être préservée.

. Améliorer le niveau de recrutement

Pour se doter d'un personnel de qualité apte à faire face aux tâches d'encadrement aussi bien qu'aux exigences techniques du métier des armes, les armées doivent améliorer leur recrutement. Ceci ne peut se faire que par un accroissement de la part du recrutement externe. Ce dernier doit en effet constituer un vivier suffisant où les armées puiseront les cadres aptes à suivre, pour les officiers, l'enseignement militaire supérieur et, pour les sous-officiers, les formations les plus spécialisées. Cette évolution doit être accompagnée des mesures nécessaires visant à en atténuer les effets sur la nromotion interne.

. Augmenter la part relative des cadres

Les opérations passées et présentes montrent que l'encadrement des forces doit se situer à un niveau quantitatif supérieur à la norme actuelle. La complexité croissante de la mise en oeuvre des systèmes d'armes modernes renforce cette nécessité.

De plus, l'élargissement des missions des armées, prenant en compte la prévention et le traitement des crises, entraînent de nouveaux besoins en cadres expérimentés : mise en place d'observateurs de l'ONU ou de la CSCE, missions de coopération en pays étrangers, liaisons au sein d'états-majors internationaux, activités des organismes de renseignement, de réflexion tactique et stratégique, maîtrise des technologies de pointe.

Le taux d'encadrement actuel de nos armées, essentiellement dans l'armée de terre, reste encore faible. Plus leur format diminue, plus des armées réduites doivent être structurées pour, le cas échéant, opérer une constitution de forces et un changement de format. Les comparaisons internationales montrent d'ailleurs que nos armées sont moins encadrées que celles avec lesquelles elles sont amenées à travailler : le taux d'encadrement est en France de 40% hors cadre appelé, contre 55% aux Etats-Unis, 49,6% en Grande-Bretagne et 47% en Allemagne (taux des cadres d'active en 1992). C'est dans l'armée de terre que le sous-encadrement est le plus manifeste (31% hors cadre appelé et 34% avec les cadres appelés).

D'une manière générale, les armées n'échappent pas non plus au phénomène de tertiarisation des emplois qui a gagné depuis longtemps la société civile. Le besoin en "matière grise" et l'importance de la culture générale sont encore plus forts que par le passé et ce déficit en cadres supérieurs affecte d'ailleurs autant les civils de la défense que les militaires. La diversification du recrutement apparait dès lors comme une direction de recherche intéressante avec les possibilités qu'offrent notamment les jeunes diplômés de l'université, les officiers de réserve en situation d'activité (ORSA) et enfin le personnel de tout niveau déjà formé et qualifié en-dehors des armées.

Au total, l'augmentation de la part relative des cadres dans les armées est aujourd'hui nécessaire, même si l'urgence de sa mise en oeuvre varie selon les armées et les catégories de personnel.

. Poursuivre et adapter l'effort de formation

La formation du nersonnel joue un rôle canital dans les armées et justifie l'effort très important entrepris dans ce domaine. Se distinguant formellement de l'instruction et de l'entraînement conduits dans les unités et corps de troupe, elle est délivrée en école ou dans des organismes spécialisés. Ses objectifs généraux sont clairs : d'une part, stimuler la ressource et améliorer le recrutement par l'attrait d'une formation de qualité, d'autre part, permettre une réelle promotion sociale, enfin satisfaire les besoins des armées en adaptant la formation initiale et continue aux emplois à tenir.

Cette formation présente la caractéristique d'être globale puisqu'elle s'adresse à tous les aspects de la personnalité et fait une part importante à la formation morale et à l'affermissement du caractère. De sa qualité dépend celle des comportements individuels et collectifs, gage de la cohésion indispensable des unités en opération. Elle vise aussi à donner à tous les indispensables capacités d'adaptation et d'innovation et, en ce domaine, la culture générale, qui favorise l'ouverture d'esprit, restera plus que jamais "l'école du commandement". La formation est, enfin et surtout, spécifique puisque vouée à l'enseignement de savoir-faire techniques et tactiques du métier militaire.

Tout en préservant la réputation de qualité de cette- formation, il convient d'adapter celle-ci aux nouveaux besoins liés à l'évolution du cadre d'action des armées, à l'émergence de nouvelles techniques et à la nécessité de recyclages fréquents. L'amélioration permanente des connaissances techniques est aujourd'hui indispensable. Ces adaptations ne doivent pas pour autant laisser s'étioler les savoir-faire du combat dont l'acquisition reste fondamentale.

La solution passe certainement par le dévelonnement de la coopération interarmées.. Engagée, dans le processus de formation des chefs, avec la création du Collège Interarmées de Défense qui correspond aux besoins ressentis dans la conduite des opérations, elle doit se poursuivre à d'autres niveaux pour parvenir à une meilleure

synergie des systèmes de formation des armées, sans que l'identité et les besoins de formation propres de chacune des forces armées ne soient, pour autant, négligés ou niés.

L'ouverture sur les armées étrangères est un autre axe à privilégier, en particulier en Europe. Complément utile de la coopération engagée en matière d'armement, elle est souvent souhaitée par nos partenaires.

Des perspectives tout aussi intéressantes résultent d'une ouverture nlus svstématiaue vers le secteur civil. Le resserrement des liens avec le système éducatif national, déjà pratiqué ponctuellement, devra permettre de recruter davantage de personnel déjà qualifié et de recourir à des organismes de formation extérieurs aux armées. On peut en attendre une meilleure valorisation des acquis professionnels, des débouchés nouveaux pour les jeunes et une amélioration de la dynamique du recrutement.

Les mesures à prendre relèvent de l'organisation (constitution de pôles d'enseignements), du contrôle de gestion (meilleure connaissance et meilleure maîtrise des coûts) et de la définition des objectifs de formation (adéquation emploi-formation plus stricte).

4.2. - La carrière du personnel militaire

Les besoins des armées en personnel s'accroissent en qualité et vont en se diversifiant. Pourtant, les taux de sélection ne s'améliorent pas vraiment en dépit d'une situation économique difficile et d'un marché de l'emploi excédentaire.

Dès lors, la question de l'attractivité des carrières militaires pourrait se poser. Des adaptations, confortant les orientations déjà engagées, sont nécessaires afm d'assouplir les statuts, de conserver aux militaires le droit à une seconde carrière et à une reconversion ; elles seront complétées par des évolutions propres à chaque catégorie de personnel.

. Confirmer et parfois assouplir les statuts

La carrière du personnel militaire revêt des caractéristiques bien particulières et reconnues par des statuts. Souvent sans équivalent dans la fonction publique, celles-ci sont la contrepartie de la spécificité militaire qu'il est nécessaire de réaffirmer en raison de la nature même du métier des armes et des conditions particulières et souvent sévères de son exercice.

L'architecture générale des schémas de carrière organisée par les textes de 1972 et 1975, dans le cadre d'un rattachement d'ensemble à la fonction publique de l'Etat, confirmé par la transposition au personnel militaire des dispositions du protocole Durafour n'appelle pas aujourd'hui de réforme fondamentale. Ses objectifs, s'ils sont globalement atteints, doivent être consolidés : rajeunissement de l'encadrement, amélioration de sa formation et partant de son niveau de qualification, plus grande sélectivité en matière de recrutement et d'avancement.

C'est l'équilibre du système qui mérite, dès aujourd'hui, une attention particulière. Il reposait sur un fort courant de départs avant limite d'âge. Or, le ralentissement de ce phénomène, sans doute imputable à la situation économique risque d'engendrer une dégradation de l'avancement et donc de motiver des aménagements.

Enfin, une plus grande souplesse dans les statuts est parfois nécessaire afin de favoriser certains recrutements aujourd'hui difficiles à réaliser dans des compétences et techniques spécifiques.

. Confirmer le droit des militaires à une seconde carrière et donc à une reconversion

Confirmer le droit des militaires à une seconde carrière et donc à une reconversion est essentiel pour favoriser les candidatures de qualité et conditionne, pour une large part, les déroulements de carrière, la cohésion et la solidité morale de l'institution. Sans exclure des carrières intermédiaires dans certains cas, une plus grande distinction entre carrières courtes et carrières longues doit être recherchée.

Correspondant à un besoin des armées, les carrières courtes doivent être pleinement admises, quelles que soient les catégories de personnel concernées. A la différence des autres agents de l'Etat, la plupart des militaires quittent le service actif bien avant l'âge d'interruption normale de toute activité professionnelle. Cette caractéristique est une nécessité pour le fonctionnement des unités militaires. Normale pour les militaires du rang et pour une partie des sous-officiers, la logique de la carrière courte s'applique aussi à certains officiers sous-contrat.

Un tel objectif implique des mesures d'incitation et d'accompagnement. L'accès à une deuxième carrière est de plus en plus difficile, aussi l'aide à la reconversion est-elle un nouveau défi pour les armées. Le dispositif d'aides au départ doit reposer sur un fondement juridique solide et accompagner la distinction entre carrières courtes et carrières longues. La recherche d'équivalences dans le domaine de la formation en liaison avec l'éducation nationale, les facilités de formation - par exemple, l'octroi de bourses pour les officiers de réserve en situation d'activité (ORSA) - et l'introduction de projets de reconversion dans les carrières sont de plus en plus nécessaires.

Les carrières longues, consécutives à une sélection progressive du personnel, doivent, quant à elles, s'intégrer dans une pyramide de grades qui assure, quelle qu'en soit la durée, une satisfaction matérielle et un épanouissement professionnel et personnel approprié.

En matière de gestion, le principe de "carrière à dominante" et le suivi par spécialités davantage regroupées en familles d'emploi doivent trouver, avec le temps, leur place dans chaque armée et au niveau interarmées. Ce décloisonnement, opéré sans esprit de système, permettra une utilisation plus rationnelle de la totalité de la ressource humaine du ministère.

Les dispositions de la loi 70-2, qui permettent la reconversion dans une autre administration, pourraient être étendues et adaptées afin de créer une réelle continuité, dans la fonction publique, entre militaires et civils. Une telle évolution constituerait une meilleure utilisation des ressources humaines de l'Etat.

Enfin, il faut aborder ici la question spécifique des pensions militaires de retraite à jouissance immédiate ; ni dans leur fondement, rémunération différée, ni quant à l'âge de leur bénéficiaire, ces pensions ne sont réductibles à un avantage vieillesse comme les autres ni assimilables à une retraite de droit commun.

. Des évolutions à poursuivre pour chaque catégorie de personnels

- les officiers : les adaptations à conduire concernent plus particulièrement les grades terminaux, les "experts" et la sélection des futurs responsables.

La gestion des fins de carrière et des grades terminaux est un problème qui se pose aujourd'hui pour l'ensemble de l'encadrement supérieur dans la fonction publique. Les débouchés de carrière des officiers doivent être maintenus à leur volume actuel et si possible améliorés, l'étroitesse de ces débouchés faisant peser un risque inconsidéré sur une organisation qui, comme les autres, a besoin d'une élite.

La mise en situation plus précoce des futurs responsables des armées a pour objet de leur faire acquérir une vision globale des fonctions terminales envisagées pour eux et de cultiver les qualités de meneur d'hommes nécessaires à un chef militaire. Il faut admettre, parallèlement, que tous ne puissent atteindre le sommet de l'échelle et donc que certains se voient offrir, en compensation, des affectations hors institution à la hauteur de la formation acquise.

La satisfaction des besoins en experts nécessite que soient organisés des schémas de carrière comparables à ceux conçus pour consacrer en priorité l'exercice du

commandement. Cette orientation implique l'établissement d'un meilleur compromis entre stabilité et mobilité.

- Les sous-officiers. L'évolution engaeée récemment aui vise à mieux différencier la durée des carrières doit être Poursuivie.

A terme, il s'agit d'encourager les choix entre des carrières courtes, de l'ordre d'une dizaines d'années, et des carrières longues et complètes, trente ans et au-delà. Le but est de donner aux intéressés une claire vision de leur avenir, de mieux satisfaire les besoins des armées, de rentabiliser les formations dispensées et de faciliter la reconversion du personnel militaire. L'effort au profit des carrières courtes est ici particulièrement nécessaire : indemnité de départ, assistance à la reconversion en continuité avec l'action entreprise dans la formation initiale. Pour les sous-officiers, la question de la deuxième carrière se posera dès lors en des termes différents.

- Les militaires du rang sous-contrat. Leur recrutement, à un niveau qualitatif répondant aux besoins des armées, exige des contrats attractifs susceptibles de provoquer des candidatures en nombre suffisant. Mais en raison de la brièveté de leur carrière, d'une dizaine d'années en général suivant leur degré de qualification, le problème dominant sera celui de leur reconversion. Une action réussie en ce domaine ne peut que rejaillir favorablement sur le recrutement.

4.3. - La condition militaire

Le personnel militaire, comme d'autres catégories sociales, voit dans l'évolution de sa situation matérielle le signe tangible de sa place relative dans la société. Or, à niveau de recrutement équivalent à celui du personnel civil, des contraintes très particulières pèsent sur le métier militaire. Le militaire doit se préparer à exercer, dans des conditions difficilement prévisibles, une activité par nature paroxystique, marquée par la mort de l'adversaire, d'un camarade, de soi-même.

Le recrutement d'un personnel jeune, gage d'une meilleure efficacité, la notion de contrat plutôt que de carrière, l'exigence de mobilité et de disponibilité, développent le sentiment de précarité. Aussi les contraintes du métier militaire continueront-elles à être allégées ou compensées afin de réduire tout décalage important avec les modes de vie de la société civile.

. Fixer les droits et obligations particuliers du militaire

Il convient, tout d'abord, de limiter les effets du cantonnement juridique auauel sont astreints les militaires. aux seules situations iustifiées nar les caractéristiques et les risques de la mission. Rien ne doit être imposé aux militaires, notamment quant à leur droit d'expression, qui les distinguerait des fonctionnaires sans nécessité reconnue. Le cas échéant, il convient de rechercher des adaptations.

Les solutions adoptées pour la participation et la concertation des militaires illustrent ce principe. Elles ne constituent pas un mode dégradé des règles dont bénéficient les autres citoyens dans leur cadre professionnel, mais témoignent de la possibilité de trouver des voies originales dans le respect des exigences de la vie militaire. La demande de mise en place d'une assistance iuridiaue dans la vie professionnelle correspond de même à un besoin, de plus en plus exprimé et nourri par la volonté des intéressés que la prise en compte du caractère spécifique de la fonction et des responsabilités militaires soit garantie.

Une harmonisation des solutions juridiques peut aussi se révéler nécessaire dans le futur pour tenir compte de la construction européenne sans pour autant renoncer à notre propre culture militaire. Le développement de l'interopérabilité ne se limitera pas à de stricts aspects tactiques et techniques. Il impliquera l'organisation d'un ensemble de règlesjuridiques, administratives et financières, applicables aux institutions comme aux individus pour permettre le fonctionnement et l'engagement opérationnel de forces multinationales. A terme, même si les questions d'harmonisation et de coordination internationale n'atteignent au début que les niveaux les plus élevés de la hiérarchie, la mise en place d'un statut international du militaire pourrait émerger au centre des réflexions.

. Améliorer la condition sociale du militaire

L'armée exige le plus souvent un engagement complet et exclusif de ses membres et les impératifs du métier militaire débordent sur la vie familiale au point que condition du militaire et condition des familles sont étroitement liées. Ces impératifs et les conséquences qui en découlent en matière de disponibilité et de mobilité géographique font que :

- environ un tiers seulement des conjoints de militaires (selon les estimations disponibles, entre 30 et 40%) exercent une activité rémunérée, alors que, pour l'ensemble de la société francaise, ce taux est de 67% ;

- le volume des mutations avec changement de résidence est de l'ordre de 40 000 par an (en 1992) pour un effectif global de 300 000. Pour les officiers, il en résulte, en moyenne, une mutation tous les 4 ou 5 ans ;

- le "temps de présence professionnelle" des militaires, soumis aux astreintes les plus fortes, est nettement supérieur aux durées moyennes de travail des autres catégories socioprofessionnelles.

La compensation de ces contraintes justifie le maintien voire l'amélioration des mesures spécifiques, notamment celles relatives à la politique sociale qui doit rester une composante essentielle de la condition des militaires. Cet élément est déterminant pour la cohésion de la communauté militaire.

. Compenser les conséquences de la mobilité géographique

La mobilité est la source essentielle des contraintes qui pèsent sur le militaire et sa famille. Afin d'éviter un décalage trop important avec les modes de vie de la société civile, les mutations avec changement de résidence doivent être réduites au minimum indispensable. Cette action ne pourra être menée à terme qu'après l'actuelle période de restructuration des armées et la stabilisation de leur format.

Dans le domaine du logement, de grands progrès ont été accomplis en matière locative ; il s'agit maintenant de réduire les obstacles qui découlent de la mobilité géographique en matière d'accession à la propriété de ce qui sera la résidence principale. La politique du logement d'accueil dans toutes les garnisons sera poursuivie de même que l'effort particulier consenti en région parisienne et visant à réduire le surcoût entraîné par une affectation en Ile-de-France.

Les lycées militaires représentent enfin un moyen important et précieux pour aider les familles à régler le problème souvent difficile de la scolarisation des enfants. De façon complémentaire, une réponse sera recherchée à la demande d'aide au logement au profit des enfants du personnel militaire, qui poursuivent des études supérieures.

5 - LE PERSONNEL CIVIL DE LA DEFENSE

Concourant à la réalisation des missions des armées: le personnel civil tient une place importante dans l'organisation et le fonctionnement de la défense. Pour ce personnel civil, l'impératif d'adaptation au nouvel environnement des armées est également fondamental. Dans le cadre des restructurations engagées, un effort est réalisé depuis deux ans. Il comporte des mesures d'aide au départ et à la mobilité, ainsi

que de formation et de reconversion (270 MF en 1994). Cet effort, complété par d'autres orientations doit être poursuivi.

. Vers une simplification des statuts et réglementations

Ce personnel relève d'une grande variété de statuts et d'une multiplicité de réglementations qui appellent un important effort de simplification et de mise en cohérence pour toutes les catégories.

Pour les fonctionnaires, il est souhaitable de regrouper certains corps de même niveau de compétence. Par ailleurs, pour les activités à caractère scientifique et technique un dispositif destiné à s'attacher les services de personnes civiles de haut niveau pendant une durée déterminée doit être maintenu..

Pour les ouvriers, un important effort de simplification et d'assouplissement des classifications, de la nomenclature des professions et des modes de gestion est indispensable afin de développer la polyvalence professionnelle, de mieux reconnaître l'importance de la formation et de la qualification, et de favoriser la mobilité professionnelle et, partant, la mobilité géographique.

Cette évolution d'ensemble doit permettre aux directions et services du ministère de la défense de mettre en oeuvre, pour la partie industrielle de leurs activités, des pratiques et usages se rapprochant davantage de ceux de l'industrie.

La valorisation des carrières professionnelles est nécessaire. Elle passe par diverses orientations : le renforcement de la mobilité du personnel civil ; sa participation, sur la base du volontariat et dans un cadre statutaire et réglementaire à définir, aux activités opérationnelles de soutien des forces engagées ; l'augmentation de la part des postes de responsabilité : la formation accrue. Dans le même esprit. il paraît souhaitable, dans un souci d'unité et de cohésion, de rechercher pour le personnel, toutes les opportunités de formation en commun, voire chaque fois que cela est possible, avec ses homologues militaires.

Au total, ces orientations doivent permettre de diversifier les parcours professionnels et de favoriser une gestion globale des ressources humaines du ministère. civiles et militaires. bénéfique pour le fonctionnement des armées.

. La condition du personnel civil de la défense

Le personnel civil de la défense a principalement pour mission de participer à la conception et à la réalisation des matériels, ainsi qu'au soutien et à l'entretien des forces. Il tient ainsi une place très importante dans l'organisation et le fonctionnement des services de la défense et concourt efficacement à la réalisation des missions des

armées. Sa condition juridique n'est cependant pas différente de celle des autres citoyens, sous réserve de certaines restrictions imposées à un nombre limité d'agents, du fait de la nature de leurs fonctions. Sa condition sociale est celle des agents publics de l'Etat pour les fonctionnaires et les contractuels. Pour les ouvriers d'Etat, elle suit dans ses grandes lignes et selon les règles qui leur sont propres, les évolutions de la politique sociale dans la fonction publique.

Dans ce cadre général, des contraintes particulières peuvent peser sur le personnel civil de la défense et appellent le maintien des compensations existantes. Ces contraintes peuvent être dues à l'accomplissement des missions des armées affectant les conditions de travail du personnel civil, en termes de durée du travail ou d'astreinte. Elles sont, de manière générale, de plus en plus liées au vaste effort de restructuration de l'appareil de défense actuellement en cours.

Il en découle, pour le personnel civil concerné par cette évolution, une exigence accrue de mobilité, tant professionnelle que géographique, d'un niveau et d'un rythme exceptionnels et inusités jusqu'à présent. Ces restructurations appellent la poursuite des mesures d'accompagnement, notamment dans le domaine de l'action sociale.

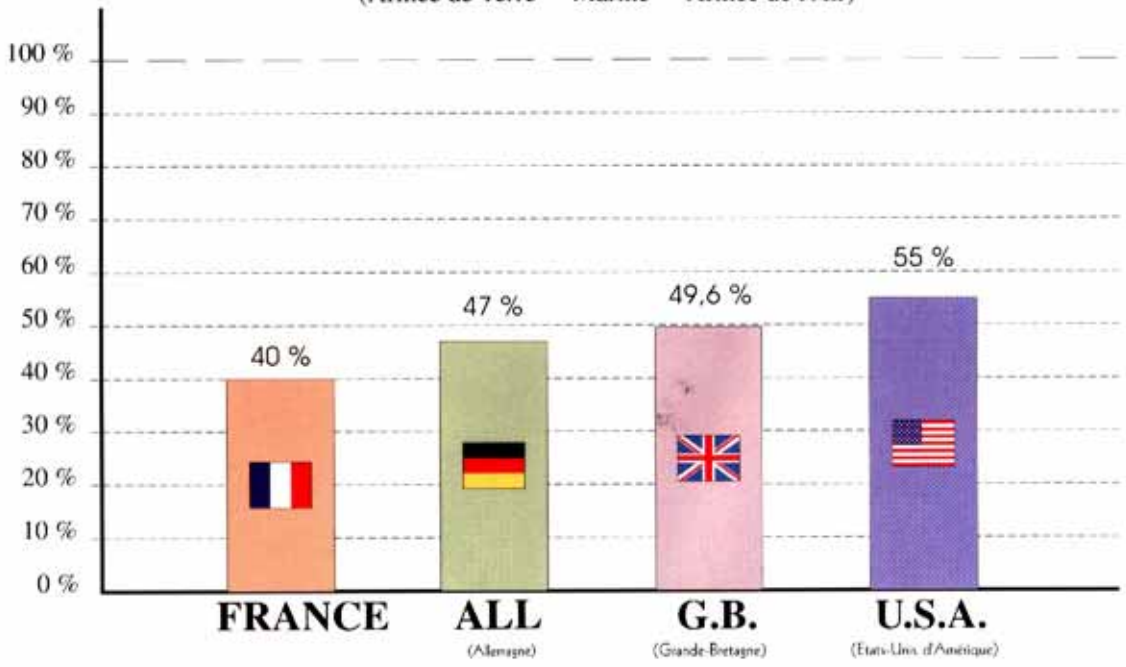
*

* *

Le capital humain demeure un atout principal de la défense. Inscrire la politique du personnel dans une vision à long terme, faire effort, avec les moyens correspondants, sur la qualité des hommes, leur recrutement et leur formation, par le biais notamment d'une plus grande ouverture, réaffirmer le droit à une seconde carrière et prendre en compte le souci de reconversion, mieux équilibrer les sujétions imposées aux militaires et en particulier la mobilité, assurer un véritable "soutien de l'homme", encourager la prévention et l'innovation participative, tels sont les grands axes de la politiaue des ressources humaines, pour l'armée mixte dont doit se doter la France.

Taux d'encadrement comparés en 1993

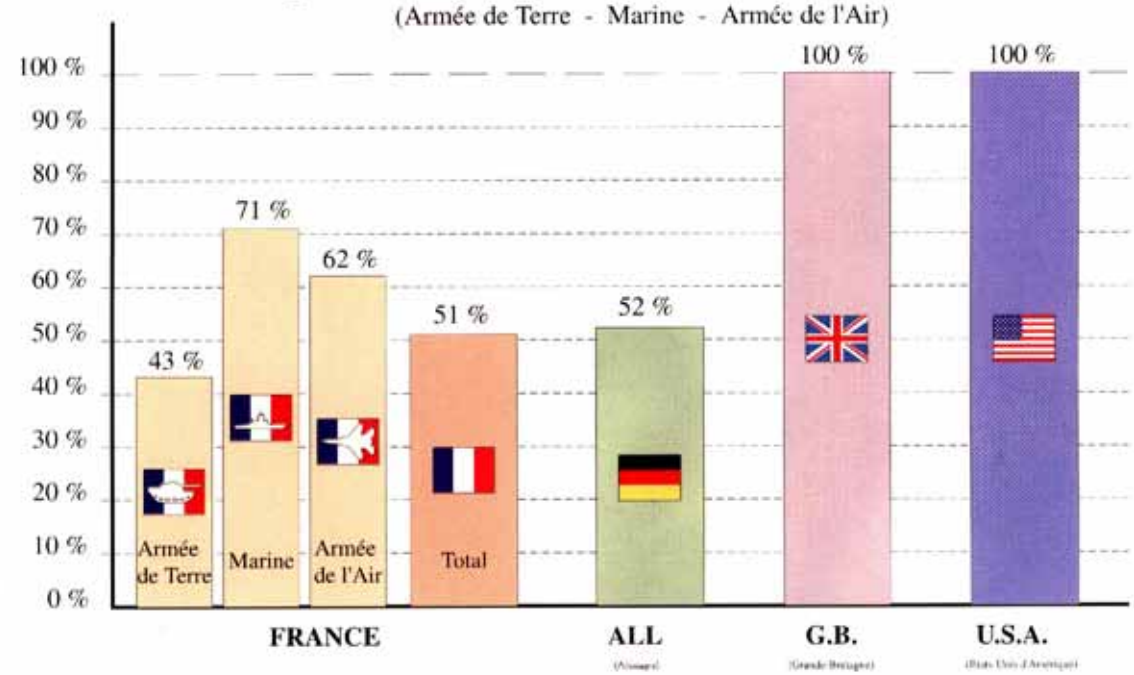
(Armée de Terre - Marine - Armée de l'Air)



Taux d'encadrement: Rapport entre les effectifs budgétaires des cadres - officiers et sous-officiers de carrière ou sous contrat - et les effectifs militaires budgétaires globaux.

Taux de professionnalisation des forces en 1993

(Armée de Terre - Marine - Armée de l'Air)



Chapitre 7 : Politique d'armement et stratégie industrielle

La politique d'armement est un élément essentiel de la politique de défense. Elle assure l'équipement des forces armées. Elle est donc l'un des instruments de souveraineté de la nation.

La politique d'armement s'insère également dans la politique industrielle du pays. Sa compétitivité est fondamentale. Il s'agit d'une nécessité vitale pour permettre aux armées de disposer de la qualité et de la quantité nécessaires à leur équipement en fonction des ressources financières disponibles. La compétitivité est aussi source d'efficacité de notre politique d'exportation qui produit à son tour des effets bénéfiques sur les coûts supportés par nos forces pour l'acquisition de leurs équipements.

Disposer des outils et des capacités technologiques que requièrent nos forces, dans des conditions compatibles avec la nature de l'effort que la nation entend consacrer à sa défense, exige la vigilance de l'Etat sur la disponibilité des compétences aujourd'hui et demain.

Mais de profondes restructurations de l'outil industriel sont indispensables au plan national, comme au plan européen. Une révision des programmes est en outre à prévoir, en fonction des modifications des menaces et des risques, des choix technologiques et des arbitrages financiers.

Encore faut-il que ces mutations s'accomplissent dans le respect des objectifs supérieurs de la Nation et soient traitées comme un investissement pour l'avenir. Faute de continuité dans cet effort, les missions de nos forces ne pourront être assurées en totalité et notre industrie de défense devra s'effacer, tout comme probablement l'industrie de défense européenne dont elle constitue un élément majeur.

Le Ministère de la Défense, responsable de la politique d'armement et de la tutelle du secteur industriel correspondant, doit conduire les évolutions nécessaires :

- en menant une véritable réflexion stratégique en matière technologique industrielle et de recherche de défense, pour mieux préparer l'avenir,

- en prenant en compte, comme un impératif et une chance, les nouveaux enjeux européens,

- en rénovant les relations qu'entretiennent l'Etat et les industries d'armement,

- en associant à une politique de maîtrise des flux d'armements une politique d'exportation qui conservera à notre pays son autonomie et sa responsabilité sur la scène mondiale.

1 - DEFENSE ET CHOIX INDUSTRIELS ET TECHNOLOGIOUES

Les industries liées à la Défense occupent une place importante dans l'économie française : 2 % du PIB marchand, 5 % de l'emploi industriel, 7 % de la production industrielle totale, 5 % des exportations. Le secteur de la Défense recouvre dans la conception, la fabrication et les essais de systèmes un nombre important de compétences complexes que la France a développées au fil des années et des programmes. Ce tissu de compétences est unique en Europe : dans certains secteurs, la France occupe d'ailleurs des positions avancées (missiles air/air, guidage et aide à la pénétration des missiles, navigation inertielle, certains missiles sol/air, optronique, matériaux énergétiques, etc.).

De 1960 à 1985, cette industrie a été présente sur tous les créneaux d'équipements. Une telle situation n'est plus possible aujourd'hui, elle le sera encore moins à l'avenir en raison de la conjugaison de plusieurs facteurs :

- la complexité croissante des technologies,
- le coût en augmentation constante des organismes de conception et des installations d'essai,
- l'allongement de la durée des programmes,
- l'insuffisance du marché national,
- l'apparition de nouveaux concurrents internationaux.

Ces modifications de l'environnement géopolitique et économique confirment qu'il n'est plus ni possible, ni d'ailleurs nécessaire. aue la France possède et maintienne à elle seule l'ensemble de ces compétences. Les efforts de productivité engagés sont indispensables. Ils ne seront pas suffisants. Le moment est venu de déterminer la stratégie à entreprendre vis-à-vis des différents secteurs de l'industrie de l'armement. Faire seuls, partager ou abandonner ? Faire seuls est une ambition qui associe la volonté de conserver un haut niveau de formation et de recherche et l'assurance d'un financement suffisant de la collectivité. Partager est un concept qui nécessite au moins l'adhésion d'un partenaire. Abandonner suppose soit la disparition du besoin, soit l'assurance de trouver ailleurs et durablement la même qualité, dans les délais voulus et pour un prix acceptable.

- **De nécessaires choix technologiques et industriels**

L'analyse stratégique des technologies de défense requiert un effort permanent du ministère de la Défense. L'analyse déjà engagée devra permettre de constituer un outil nermanent sur ce sujet. D'ores et déjà, plusieurs orientations doivent guider les choix technologiques et industriels qu'il faut opérer dans le secteur de la défense :

- La France doit rester pleinement compétente pour tout ce qui a trait au nucléaire et à son environnement Cela inclut notamment les missiles stratégiques équipés de têtes nucléaires, les effets militaires des armes et leur capacité de pénétration des défenses adverses, les systèmes de lancement, les systèmes d'information et de communications, les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins et leur discrétion acoustique, la capacité de détection sous-marine.

Dans le domaine nucléaire, notre pays doit maîtriser la conception, la fabrication et la mise en oeuvre des systèmes. Ces filières technologiques et ces choix stratégiques participent en effet étroitement à la souveraineté nationale et sont indispensables à la mise en oeuvre des objectifs prioritaires assignés à la Défense.

- Pour d'autres secteurs stratégiques; la France peut engager des coopérations mais doit conserver les compétences et la capacité à développer et à fabriauer seule si nécessaire,

Sont concernées les techniques qui participent à l'autonomie de décision et de commandement des forces (technologies sensibles nécessaires au renseignement ;

durcissement des communications ; sécurité des systèmes de recueil et exploitation des informations), les techniques qui permettent de disposer d'un avantage opérationnel majeur (furtivité des mobiles, guerre électronique), celles qui permettent de définir et réaliser des systèmes d'armes complexes.

- En dehors des productions, des compétences et des technologies énoncées précédemment, il n'est nas de domaine aui ne puisse, à terme, dans le cadre d'objectifs communs et suivant des procédures à définir, être partagé avec d'autres navs euronéens. Ces procédures doivent permettre de se prémunir contre la perte ou le "non-entretien" de ce qui serait abandonné par la France, d'assurer un partage équitable des tâches, de veiller à la faculté d'exportation des produits réalisés en commun et de disposer des résultats sur l'ensemble des travaux de recherche.

Pour exister, l'Europe de la défense devra être capable de développer des capacités industrielles autonomes. Aucune impasse n'est acceptable à ce niveau pour les nrincinaux svstèmes d'armes nécessaires à la défense de ses intérêts communs, comme les aéronefs de transport et de combat, les véhicules de combat terrestre, les navires de guerre et les systèmes satellitaires. Parmi les diverses compétences, deux domaines transversaux conditionnent la conception, la mise en oeuvre et l'intelligence des systèmes de défense et doivent être privilégiés dans les coopérations européennes : l'électronique de défense et les matériaux. Les matériaux sont à la base de l'efficacité des systèmes de défense. L'électronique de défense est fondamentale pour la performance des armements.

- La dualité. militaire et civile, d'une partie des industries en cause doit également être mise en compte dans ces choix industriels. Parmi les industries d'armement nécessaires à la défense de la France, certaines ont en effet des retombées civiles plus importantes. L'ampleur de l'effort consacré à la recherche et au développement se justifie par l'utilité militaire des buts poursuivis. On ne peut cependant sous-estimer l'importance pour la Nation des retombées directes ou indirectes de technologies de pointe qui contribuent au développement d'activités dans le secteur civil. La recherche de défense participe ainsi au maintien et au développement, dans l'industrie et dans les laboratoires, d'une bonne compétence scientifique et technique.

Au regard de cette orientation, l'aérospatial et l'électronique de défense sont les deux secteurs aui entraînent les retombées civiles les plus fortes. Ils représentent d'ailleurs chacun environ un tiers de l'activité globale d'armement.

- Enfin, dans certains autres domaines, on peut noter au contraire que la défense n'est plus le moteur de l'innovation ou n'a qu'un impact marginal sur le marché alors que les retombées de la recherche civile dans le domaine militaire sont souvent devenues très importantes : ainsi des télécommunications et de l'informatique (à l'exception de la capacité de résister à la guerre électronique), mais aussi des composants électroniques et des matériaux, dont certains peuvent cependant être spécifiques et critiques pour les systèmes de défense. Ces compétences sont accessibles au niveau mondial auprès de plusieurs sources. Dans ces domaines, on doit trouver avantage à une large ouverture des marchés.

- **Une politique technologique préparant l'avenir.**

Ces différentes orientations, combinées les unes aux autres, doivent permettre à l'avenir d'opérer des choix technologiques et industriels pour déterminer quelles productions, compétences et technologies la France doit conserver en propre, chercher à développer en coopération ou acquérir sur le marché mondial. La préparation de l'avenir implique que ces orientations soient servies par une politique technologique volontariste.

L'évolution des technologies, l'allongement de la durée des programmes depuis les phases de faisabilité jusqu'au moment du retrait de service des matériels, la maîtrise des budgets de défense rendent nécessaire que l'Etat veille en permanence au maintien de l'aptitude industrielle à réaliser, le moment venu, les systèmes d'armes performants dont nos forces auront besoin.

Le maintien des compétences d'étude et de développement des industries de la défense, et donc de leur indépendance à terme, passe par une politique ambitieuse des développements exploratoires souvent menée avec nos partenaires européens, politique qui ne doit pas préjuger des décisions de lancement de programmes. Ces projets, dont le coût doit être également évalué et maîtrisé, peuvent plus facilement préparer des synergies et des alliances futures que les programmes eux-mêmes, plus délicats et plus longs à mettre en place.

Orienter la recherche de défense en tenant compte à la fois des possibilités technologiques et des besoins opérationnels futurs, définir des plans technologiques et des programmes pluriannuels de recherche, optimiser les moyens matériels et humains dans le cadre dune politique de compétences, promouvoir l'innovation et organiser le

transfert de la recherche vers les applications, réaliser, à chaque fois que cela est possible, l'osmose entre la recherche civile et militaire, favoriser la coopération internationale et prioritairement européenne, tels sont les objectifs d'une politique scientifique et technique ambitieuse.

2 - LA DIMENSION EUROPEENNE

La création d'une Europe de la défense est pour l'industrie un impératif et une chance. L'Europe sera longue à construire et sa géométrie pourra évoluer au fil du temps. Sans attendre, Etats et industriels doivent s'engager dans une série d'actions concrètes et volontaristes destinées à prolonger les premiers résultats obtenus.

Aucun programme d'armement conventionnel majeur futur ne semble pouvoir échapper à la logique de la coopération. Le coût de la non-coopération s'avère en effet prohibitif en raison du prix des développements, de celui des moyens d'essais, des effets de série, du resserrement ou de l'accessibilité des marchés à l'exportation. Seuls des critères de stricte indépendance nationale pourront alors, dans des secteurs très limités, justifier d'assumer un tel coût.

La coopération politique a déjà ouvert le chemin à la coopération sur les programmes au moment où celle-ci devenait une nécessité économique. D'abord voulues par les Etats, puis acceptées et recherchées par les industriels, les coopérations sur les programmes ont provoqué des accords industriels de mieux en mieux construits et durables. Les principales entreprises sont donc déjà sur la voie d'une concentration à l'échelle européenne. Le mouvement mérite d'être encouragé, notamment à travers le rôle que joue l'Etat comme actionnaire des entreprises publiques. En s'associant, les partenaires européens pourront faire jeu égal avec la concurrence, qui se situe au niveau mondial, et développeront leur compétitivité.

Cette politique implique aussi que les Etats européens manifestent leur solidarité à travers une préférence européenne. La France doit convaincre ses partenaires de la nécessité d'une stratégie commune, faute de quoi le déclin de l'industrie européenne d'armement sera amorcé et l'indépendance de l'Europe mise en cause.

L'intérêt et la nécessité conduisent à s'engager simultanément, avec différents Etats européens, dans des coopérations sur les programmes et dans des alliances industrielles. Parallèlement aux concentrations industrielles donnant naissance à des groupes de plus en plus internationaux, il importe que les Etats coordonnent davantage leurs efforts. C'est pourquoi l'organisation de la coopération allant jusqu'à la mise en commun de moyens de négociation, d'évaluation et d'essai est indispensable. L'intégration dans l'UEO du Groupe Européen Indépendant de Programme et l'Agence européenne de l'armement prévue par le Traité sur l'Union Européenne constituent des cadres possibles pour cette politique.

. La coopération sur les programmes

Des règles simples et efficaces doivent être aujourd'hui proposées pour dynamiser le processus de coopération sur les programmes d'armement, afin d'en tirer bénéfice en matière de coûts de développement, d'industrialisation, de production et de soutien.

La concertation entre les différents états-majors et services officiels concernés doit être renforcée le plus en amont possible, de manière à obtenir le meilleur compromis sur les spécifications opérationnelles et à limiter autant que faire se peut les spécificités nationales. Il doit en aller ainsi, par exemple, pour le projet qui apparaît fondamental aussi bien pour les besoins opérationnels que sur le plan industriel, de l'avion de transport tactique européen.

Les entreprises doivent aussi s'intéresser à ce processus en proposant les aménagements techniques et industriels nécessaires pour garder ces programmes dans des enveloppes financières acceptables.

Le nombre de partenaires majeurs d'un programme devra être limité et les partenaires ultérieurs doivent accepter les conditions des initiateurs afin d'éviter des remises en causes ultérieures. Les règles de fonctionnement et de gestion seront adaptées au poids réel de chacun des partenaires.

Un véritable maître d'oeuvre industriel sera recherché systématiquement afm de fixer clairement les responsabilités. En accord avec les services officiels, il aura recours à la concurrence pour les sous-systèmes en privilégiant les offres européennes par des choix raisonnés sur leurs spécifications. Les partenaires devront ensuite

s'interdire de remettre en cause, pour la phase de production, la répartition des tâches effectuées au cours du développement.

Enfin, l'acquisition de matériels déjà en production dans d'autres pays européens sera envisagée de manière très large, dans le cadre d'un marché où la réciprocité devra être la règle.

- **Les alliances industrielles**

En Europe, les séries nationales d'équipements sont trop courtes, l'application programme par programme de la loi du juste retour dans les coopérations est globalement antiéconomique, les entreprises n'atteignent pas la taille critique, la recherche reste éparpillée et les énergies sont dispersées. Les restructurations de l'industrie européenne d'armement sont donc devenues indispensables afin de faire face à la concurrence internationale, notamment américaine. Même s'il faut chercher à éviter les situations de monopole, l'objectif de toute stratégie de restructuration devrait être d'arriver, au niveau européen, à constituer dans chaque secteur des sociétés de taille mondiale.

Les entreprises sont les premières responsables de ces alliances. Celles-ci doivent néanmoins être encouragées et accompagnées par les Etats car elles posent des problèmes nouveaux : règles nationales de sécurité à élargir, règlements et politiques d'exportation à coordonner, financement des recherches amont à concerter, questions relatives à l'actionnariat, au financement des nouveaux programmes, aux réglementations communautaires, etc. Ces restructurations et les positions dominantes doivent être désormais jugées à l'échelle du marché mondial.

Ces opérations devront s'inscrire dans les politiques de développement régional et de reconversion des bassins d'emplois ; en conséquence, l'insertion dans le dispositif d'aides communautaires devra être recherchée.

Il est souhaitable, lorsque cela est possible, que ces regroupements, réalisés par métiers, soient adossés à de grands pôles multisectoriels, industriels et financiers, en raison des avantages qui en résultent : surface financière accrue donnant un poids plus important dans les négociations stratégiques, réseaux commerciaux plus étendus, pool de technologies, diversifications, moindre sensibilité d'ensemble aux fluctuations d'activités d'un secteur.

Dans les années à venir des rapprochements dans certains pôles majeurs seront menés :

Le domaine des missiles représente un élément de cohérence fondamental de tous les systèmes d'armes. La restructuration de ce secteur est presque réalisée aux Etats-Unis. Deux grands pôles européens sont à constituer. L'ensemble représentera plus des trois-quarts du chiffre d'affaires missiles de l'industrie européenne. Des évolutions ultérieures pourront encore accroître son efficacité industrielle.

La restructuration du secteur des armements terrestres est indispensable. L'objectif politique de standardisation des équipements du Corps Européen, s'il était affirmé, constituerait un encouragement et une base pour ce processus.

Dans le domaine des avions, le tissu européen est fragmenté au plan industriel et au plan des programmes. La survie d'une industrie européenne passe par l'appui réciproque entre les activités civiles et militaires au sein des mêmes groupes, ce d'autant plus que les délais s'accroissent entre les programmes.

Le secteur des satellites, malgré la constitution d'alliances, reste très morcelé. La constitution d'un ou deux grands pôles européens est à envisager. Là encore, espace civil et espace militaire sont concernés. L'urgence reste de redéfinir une véritable politique spatiale européenne.

Dans le domaine des constructions navales, il apparaît qu'une démarche européenne devient indispensable. Pour la France, une telle perspective imposera sans doute de procéder d'abord à une adaptation structurelle des activités de la direction des constructions navales, afin de mettre celle-ci à même de jouer son rôle national et international dans des conditions acceptables.

Face à la complexité croissante des systèmes et aux défis technologiques qu'ils représentent, des capacités européennes en matière de simulation, de test et d'essais doivent être développées. Ces moyens, qui représentent une part importante du coût de développement des programmes, ne sont plus à la portée d'un seul pays. La mise à disposition ou en commun de moyens existants, la concertation avant tout nouvel investissement lourd envisagé par des partenaires, la constitution de centres d'essais et de recherches européens figurent parmi les premières orientations à engager.

- **Des liens avec différents Etats européens**

Pour des raisons à la fois politiques, économiques et de défense, tout le continent européen est concerné par l'évolution du potentiel industriel de l'armement, les coopérations, les programmes et les alliances industrielles.

S'il faut identifier avec soin les domaines techniques et industriels de coopération avec les pays de l'ex-Union Soviétique, des collaborations permanentes ne pourront s'intensifier que lorsque la stabilisation interne et externe de ces pays aura suffisamment progressé.

L'ensemble des nations d'Europe occidentale doit être associé à la démarche européenne en trouvant pour chacun des futurs partenaires des créneaux industriels où peuvent s'exercer leurs compétences. Avec l'Italie et la Suède, pays qui sont dotés d'un potentiel industriel important, nos relations industrielles devront être développées. Il en va de même avec l'Espagne et les Pays-Bas. Mais c'est bien sûr avec nos deux partenaires dont la taille et les enjeux sont comparables aux nôtres que les efforts de coopération sont à conduire en priorité :

- avec l'Allemagne, à laquelle nous lie une longue pratique de la coopération, illustrée aujourd'hui par des programmes majeurs dans le domaine des hélicoptères et des missiles, la mise en place d'une structure destinée à rationaliser la coopération bilatérale dans le domaine de l'armement devrait conférer une dimension nouvelle à ces relations, tout en préservant les actions plus larges qui conduiront à la constitution de l'Agence Européenne de l'Armement ;

- avec la Grande-Bretagne, pays européen avec lequel nous avons déjà réalisé des programmes importants et dont l'effort de recherche et de développement et le potentiel industriel se comparent le plus au nôtre, toutes les convergences possibles doivent être explorées.

3. DES RELATIONS RENOVEES ENTRE L'ETAT ET L'INDUSTRIE D'ARMEMENT

Seul client national, l'Etat finance très généralement la recherche, le développement, l'industrialisation et les principaux moyens d'essais qui sont nécessaires au déroulement des grands programmes et qui sont essentiels pour la

maîtrise des technologies ; il veille aussi au respect des règles de sécurité, contrôle les exportations, encourage les coopérations.

Les nouvelles conditions de l'environnement européen et international et les effets qu'elles ont eus sur l'évolution des budgets de défense imposent une révision du cadre de discussion des acteurs étatiques et industriels. L'Etat ne pourra plus, comme par le passé, soutenir son industrie d'armement dans tous les domaines.

Afin de mieux préparer l'industrie d'armement française à la modification du paysage européen et mondial et d'assurer la gestion optimale des crédits publics, les relations entre l'Etat et les industries d'armement doivent être redéfinies pour améliorer la compétitivité de ces dernières, les préparer aux restructurations européennes, maîtriser les coûts d'acquisition des systèmes d'armes et diversifier les modes d'acquisition.

- **Un Etat à l'action recentrée et prévisible**

Le rôle de l'Etat dans le secteur de la défense devra évoluer dans les années à venir. Pendant de nombreuses années, et encore aujourd'hui pour les constructions navales, l'Etat a exercé des activités industrielles directes. A l'avenir, son action dans ce domaine sera restreinte, même s'il pourra conserver une vocation à jouer un rôle d'industriel pour des raisons d'indépendance nationale. En fonction, entre autres, de ce critère, les activités industrielles menées au sein de la Délégation générale pour l'armement pourront voir leurs structures évoluer.

L'ouverture du capital de certaines entreprises publiques leur donnera une plus grande mobilité stratégique et industrielle. Elle leur permettra de nouer des alliances porteuses de synergies. Elle constituera un élément de la construction européenne. Au préalable, l'Etat aura cependant dû mener à bien l'adaptation industrielle et financière des entreprises en cause.

L'Etat doit aujourd'hui, pour des raisons de compétitivité, inciter les entreprises à éliminer les surcapacités. Rien ne doit retarder cette adaptation dont le caractère douloureux ne peut que s'accroître avec le temps. Pour autant, les conséquences sociales de ces transformations appellent un esprit de partenariat entre l'Etat et les entreprises concernées.

Dans ce cadre, une attention plus grande devra être portée au tissu des entreprises souvent appelées de “deuxième niveau” (PME-PMI). Ces entreprises sont à la source d’innovations indispensables à la défense ; elles sont en outre à l’origine d’équipements et de composants nécessaires à la cohérence globale de nos systèmes d’armes. Leur fragilisation provoquerait celle de notre industrie de défense dans son ensemble et, à terme, pourrait mettre en cause notre indépendance. Il convient de veiller particulièrement au caractère équilibré des relations entre maîtres d’oeuvre et sous-traitants et de prendre l’initiative des mesures correspondantes. Les PME-PM1 de l’armement peuvent apporter à la constitution de groupes ou d’alliances les atouts technologiques et économiques qui renforceront la position de ces derniers au niveau mondial.

Les nouvelles conditions de l’environnement européen et international et leurs conséquences en termes budgétaires imposent ainsi une révision du rôle de l'Etat. Celui-ci va devoir opérer des choix quant à ses interventions. Il devra également s’y tenir afin de garantir à ses partenaires la prévisibilité et la sécurité de ses engagements, qui sont au moins aussi importantes pour eux que le niveau de notre effort de défense. C’est pourquoi les lois de programmation doivent déterminer distinctement les programmes d’armement et donner les orientations pour le maintien des compétences de l’industrie dans les secteurs considérés comme stratégiques.

. Maîtriser les programmes et réduire les coûts des systèmes d’armes

L’évolution des technologies entre deux générations de systèmes d’armes induit des augmentations de coûts qui deviennent insupportables dans l’environnement actuel. Aussi, pour permettre à l'Etat de se doter des équipements militaires qu’il a retenus dans le cadre de sa politique de défense et pour gagner la bataille de la compétitivité à l’exportation, est-il indispensable de diminuer le coût des programmes d’armement. Cela impose d’analyser les facteurs internes (industriels et étatiques) et externes qui les ont déterminés jusqu’à présent, puis de mettre en place des procédures et des structures permettant de se rapprocher le plus possible des conditions de la concurrence. Des considérations étrangères à la seule logique industrielle sont en effet imposées au secteur de l’armement.

- Le coût des facteurs externes ne peut généralement pas être imputé aux matériels d’armement, mais il convient d’en identifier correctement les conséquences.

L'impératif de souveraineté nationale ou les exigences de politique industrielle ont conduit à limiter très sévèrement les achats à l'étranger dans le passé et à écarter du secteur concurrentiel des pans significatifs de l'industrie d'armement. Les contraintes d'aménagement du territoire opposent également souvent un obstacle à des restructurations de l'outil industriel, au détriment de l'optimisation des capacités globales donc des coûts.

Ainsi lorsqu'on tente de faire la part des facteurs ci-dessus en isolant le "juste prix" des matériels d'armement des surcoûts externes supportés par le budget de la Défense, on aboutit à la conclusion que, sur les montants dépensés annuellement pour l'acquisition, plusieurs milliards relèvent du financement de ces contraintes. Il faut chercher à mieux cerner ce montant et mesurer l'influence de ces facteurs.

- La maîtrise des facteurs internes doit être recherchée avec vigueur.

Le processus d'acquisition d'armements, basé sur l'enchaînement "expression du besoin, rédaction des spécifications, exécution du contrat", met en jeu les responsables opérationnels, les services officiels et les industriels. Il se déroule de manière itérative autour de méthodes de conduite de programme qui visent à remplir le rôle d'un marché souvent inexistant, en évitant une spirale trop inflationniste.

Chacun des trois acteurs est la source d'une partie des coûts du programme soit directement (caractéristiques militaires, fabrication) soit indirectement (choix des méthodes, mise en concurrence, essais et expertise technique, procédures d'approbation et de contrôle). Une véritable révolution des esprits doit s'exercer aujourd'hui pour rénover nos méthodes de définition du besoin, de réalisation, d'acquisition et de commercialisation des systèmes d'armes. Elle passe par différentes évolutions :

- Les équipes intégrées DGA/Etats-majors sur les programmes sont, en liaison avec les industriels, à encourager, spécialement dans les premières années d'un programme où les décisions engagent l'essentiel des coûts. Cette attitude revêt une importance particulière dans les programmes en coopération où l'harmonisation des besoins opérationnels ne doit plus se traduire par leur cumul risquant de conduire à des programmes peu économiques , voire irréalistes.

- Les caractéristiques militaires doivent éviter le perfectionnement excessif et rester stables dans le temps. A cet effet, diverses actions complémentaires

doivent être engagées (analyse de la valeur, réduction de la durée des développements, recherche du caractère forfaitaire des contrats.. .).

- La méthode de contrôle des prix industriels doit être incitative pour permettre à l'Etat, une fois une certaine expérience acquise, un accès plus rapide au coût réel et pour inciter l'industriel à réduire ses coûts, donc les prix.

- Les procédures de passation et d'exécution des marchés publics doivent être révisées pour tenir compte des spécificités des matériels d'armement et de l'ouverture européenne.

- **Diversifier les modes d'acquisition**

La comparaison avec les prix pratiqués sur le marché international doit être recherchée chaque fois qu'elle est possible et constituer un critère essentiel de choix. Cette analyse est à effectuer soit sur des matériels complets, soit sur des éléments ou sous-ensembles. Une répartition des matériels d'armement en trois catégories est souhaitable, la décision d'acheter à l'étranger ou de faire fabriquer en France étant alors prise en toute connaissance de cause :

Catégorie 1 : Les systèmes d'armes majeurs pour lesquels aucune référence internationale de prix global n'existe, même si tous les éléments de comparaison seront systématiquement recherchés. Ce sont les armes de suprématie (armes nucléaires, missiles stratégiques, sous-marins nucléaires, etc) nécessitant le maintien en France, ou parfois en coopération européenne, de compétences et de capacités de production. Les procédures d'acquisition actuelles feront l'objet des rénovations qui viennent d'être citées.

Catégorie 2 : Les systèmes d'armes et matériels complexes dont la définition, tant au niveau du besoin que des spécifications, est délicate. Dans le cadre des procédures d'acquisitions actuelles rénovées, la consultation européenne, voire internationale doit devenir systématique.

Catégorie 3 : Les matériels les plus communs (en général ceux disponibles sur le marché sans modification significative ; par exemple véhicules de transport, remorqueurs de port, avions légers d'entraînement, etc). Le recours à la DGA resterait possible mais la recherche du coût minimum au moyen des diverses

procédures d'acquisition sera prioritaire, avec alors définition des procédures adaptées de qualifications et de suivi.

L'achat sur étagère de matériels français ou étrangers existants est souvent une bonne solution à court terme pour les équipements les plus classiques, en prenant garde que tout aménagement des spécifications entraîne une sérieuse augmentation des coûts. Cette politique suppose la réciprocité des échanges, dans le cadre dune préférence européenne claire.

Au total les choix entre achat sur étagère, programme national et programme en coopération devront désormais s'effectuer à partir d'analyses exhaustives et rigoureuses des avantages et inconvénients - opérationnels, industriels, politiques et économiques - de chaque solution. La préoccupation de coût doit être au coeur de ces choix comme dans tout rapport industriel entre un fournisseur et ses clients.

4. UNE POLITIQUE EN MATIERE D'EXPORTATION.

Résultant de la conjonction de notre politique étrangère indépendante et de la recherche d'autonomie nationale, l'activité d'exportation d'armement de la France a situé notre pays, dans les deux décennies passées, au troisième rang mondial des fournisseurs d'équipements de défense. avec environ 10 % du marché, sensiblement à égalité avec la Grande Bretagne et loin derrière les Etats-Unis et l'URSS, qui se partageaient de façon à peu près égale 70 % du marché mondial.

La France a exporté ainsi environ 35 % de sa production d'armements classiques. Le montant correspondant représente environ 5 % des exportations françaises sur la période considérée, et plus de 15 % des exportations de biens d'équipement. Il s'analyse en solde positif pratiquement net pour notre balance commerciale, nos importations d'équipements de défense étant limitées.

Ces chiffres rendent compte incomplètement des bénéfices que la nation a retirés de l'exportation. En effet, constituant la principale source d'autofinancement de l'industrie nationale et garantissant le maintien des compétences techniques et industrielles, l'exportation nous a permis de rendre compatibles les exigences de notre politique d'indépendance dans le domaine de l'armement avec les limitations liées à la taille de notre pays et de nos forces armées, et à la part des ressources budgétaires que la nation pouvait consacrer à son équipement de défense. L'exportation a aussi été un instrument de la politique extérieure et de la présence de la France dans le monde.

Les exportations sont devenues aujourd'hui plus difficiles, dans une situation marquée par la multiplicité des risques d'instabilité, les réductions liées aux accords de maîtrise des armements et de désarmement, la baisse des budgets de défense dans certaines zones du globe, qui rendent virulente la concurrence entre les entreprises. Cependant la poursuite dune politique d'exportation est nécessaire, dans le respect d'une politique de maîtrise des flux d'armements.

4.1. L'importance de l'exportation.

La France maintiendra son effort à l'exportation, à la mesure des besoins économiques qui le motivent, et aussi des objectifs politiques qu'elle poursuit. Elle le fera dans le strict respect des régimes de non prolifération et dans l'esprit des initiatives internationales de modération et de transparence dont nous sommes solidaires. Pour ce faire, la procédure nationale de contrôle des exportations au niveau interministériel' est appropriée. Elle doit être maintenue dans son principe, même si elle est susceptible d'aménagements, de même que le principe de décision sur la base de l'examen au cas par cas des demandes d'exportation.

Notre politique en matière d'exportation doit voir son dispositif de soutien renforcé et ses premières adaptations à l'Union européenne engagées.

. Un dispositif renforcé de soutien à l'exportation

Dans un climat de concurrence toujours plus vive, il nous faut renforcer l'efficacité de notre dispositif d'exportation d'armement par une série d'actions coordonnées :

- sans renoncer à l'idée que la responsabilité commerciale et contractuelle appartient aux industriels, il convient de pouvoir recourir le cas échéant à des accords cadres d'Etat à Etat, ou à des solutions analogues ; cette évolution correspond en effet à celle de la demande, à laquelle nos compétiteurs accèdent.

- à l'instar de la plupart de leurs homologues, nos armées doivent être davantage associées aux opérations d'exportation d'armement, en amont des contrats et au cours de leur exécution ;

---

1 CIEEMG : Commission Interministérielle d'Etude des Exportations de Matériel de Guerre

- le dispositif d'accompagnement financier doit aussi être amélioré, il convient que notre système de crédit garanti, dans les limites fixées par le respect de nos équilibres financiers nationaux, se montre efficace et adapté ;

- l'approche des compensations, qui s'imposent de plus en plus à nos exportateurs comme une obligation, est à structurer ; la communication entre les industriels de l'armement, traditionnellement isolés, et les autres acteurs de l'activité économique doit d'abord être plus fluide ; par ailleurs, pour les grands contrats, les programmes de compensation pourraient être cautionnés et gérés par l'administration francaise ;

- les exportateurs doivent recevoir, quand cela est nécessaire, un soutien gouvernemental et politique du niveau de celui dont jouissent nos principaux concurrents ; le préalable à cette action repose sur une bonne information et une bonne coordination interministérielle, utilisées en liaison avec les industriels concernés.

. L'exportation et l'Union Européenne

Faute d'une rapide émergence d'un grand marché intérieur européen des armements fondé sur la préférence européenne, exnorter hors de l'Europe apparaît comme une nécessité. Cependant se pose dès maintenant le nroblème de la compatibilité et de l'unification des réglementations nationales de contrôle des exnortations, et à plus long terme celui de l'harmonisation des positions nationales vis-à-vis des exportations d'armement.

Il est nécessaire de rechercher rapidement, de façon pragmatique et en privilégiant le dialogue' avec nos principaux partenaires européens, dans le prolongement des arrangements que nous avons su trouver dans le passé avec la RFA et la Grande Bretagne, les conditions dans lesquelles l'autorisation d'exporter vers des pays tiers les produits issus de la coopération industrielle de nos industries d'armement pourra être accordée.

L'internationalisation de l'industrie d'armement invite d'ailleurs à intensifier la concertation entre les Etats impliqués dans des coopérations. A ce titre, pourrait être envisagée la mise en place de structures à haut niveau de consultation, voire de contrôles conjoints, pour l'exportation des principaux matériels co-produits.

Une politique euronéenne harmonisée d'exnortation d'armement, avec son appareil et ses procédures de contrôle, est un objectif à terme rapproché, lié à l'approfondissement de la Politique étrangère et de sécurité commune.

4.2. La maîtrise des flux d'armements

Le contrôle des exportations d'armement a pour objet de concilier les objectifs politiques et économiques de nos ventes d'armes avec le devoir de maintenir, de favoriser ou de rétablir la paix. En ce sens, la politique d'exportation de la France est guidée par des principes de modération et de suffisance. Les critères liés au maintien des équilibres régionaux à des niveaux d'armements bas sont pris en compte dans ses décisions.

Grâce à un dispositif administratif et juridique complet, à l'approche interministérielle permanente et aux règles de conduite établies entre la puissance publique et les industriels de la Défense, le système français de contrôle des exportations vise l'efficacité et la rigueur.

Au plan international, plusieurs cadres ont été développés ces dernières années dont : l'exercice de concertation entre les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité, débuté en 199 1 ; le registre des armes conventionnelles mis en place au sein de l'ONU ; les travaux de la CSCE ; les efforts d'harmonisation qui ont précédé le Traité sur l'Union Européenne.

. Evolutions futures

Dans les années à venir, des facteurs nouveaux viendront modifier les conditions d'exercice de ce contrôle et sans doute sa portée. Ils seront d'ordre politique, économique et technique. D'ores et déjà, à la notion de contrôle s'adjoignent celles de transparence, de retenue et de maîtrise des flux qui dépassent le cadre national.

1. Les systèmes de transparence internationale vont se développer. L'évolution prévisible du registre des armes conventionnelles de 1'0 N U devrait aboutir à un inventaire de plus en plus exhaustif des flux d'armement grâce à l'extension de son aire géographique et à l'affinement du système déclaratoire.

2. La distinction entre armes conventionnelles et armes de destruction massive pourrait s'avérer tenue. Les interférences entre les technologies mises en oeuvre, la multiplicité et l'opacité des sources d'approvisionnement pour la reconstitution de systèmes d'armes, rendent plus difficile à contrôler l'utilisation finale des éléments exportés, notamment des vecteurs.

3. La maîtrise industrielle des produits susceptibles de contrôle à l'exportation ne sera plus seulement nationale. Une part croissante de ces produits proviendra soit de programmes en coopération, soit d'entreprises multinationales, soit de filiales étrangères d'entreprises francaises, soit enfin de la sous-traitance à l'extérieur du territoire.

4. La maîtrise des technologies de pointe constitue un atout stratégique. Sa recherche se traduit par la circulation transfrontalière de supports quasi-immatériels (logiciels) et de scientifiques et techniciens. Les régimes actuels ne sont pas à même de prévenir ces flux qui contribuent à la prolifération dans tous les domaines d'armement.

5. L'Union Européenne s'intéressera aux exportations d'armement et aux transferts sensibles. Une liste de "critères européens" concernant les transferts d'armements conventionnels a été adoptée dès juin 1991. Lors de l'adoption du Traité sur l'Union Européenne, le contrôle des exportations a été mentionné parmi les domaines susceptibles de faire l'objet d'une action commune.

. Positions de la France à l'égard de ces évolutions

La mise au point d'une méthode générale permettant de traiter de façon responsable la question des transferts internationaux d'armement sera longue, mais il s'agit d'un processus indispensable à la stabilité dans le monde. La politique française s'inspire des principes suivants :

- La France conçoit la politique d'exportation d'armement comme un élément de sa souveraineté.

- Elle souscrit aux efforts de transparence internationale dans le domaine des exportations d'armement et adhère aux principes de retenue qui s'expriment désormais dans des enceintes multilatérales. Elle participe activement aux actions menées en ce sens dans le cadre de forums internationaux.

- Dans le cadre européen, l'harmonisation des politiques et des procédures de contrôle est amorcée. Elle constitue un aspect de la Politique Européenne et de Sécurité Commune et se justifiera d'autant plus que s'accroît le volume des matériels produits en coopération européenne.

- Une politique des transferts internationaux d'armements passe nécessairement par un contrôle des exportations au niveau de chaque Etat. Les Etats ne disposant pas d'un tel système doivent être aidés à le mettre en place : encouragement et soutien à la mise au point des structures administratives adaptées, élaboration des lois nationales appropriées avec contrôles spécifiques, promotion des échanges d'informations entre organismes nationaux chargés de la mise en oeuvre des politiques de contrôle, élaboration de "codes de bonne conduite" dans les régions sensibles.

*

Le domaine de l'industrie d'armement est sans doute l'un de ceux où la construction européenne ne peut guère attendre. Des pans d'activités entiers sont en cause. Les efforts nécessaires devront s'inscrire dans une politique globale qui comprendra également les exportations et une participation active au contrôle des flux d'armement et des transferts de biens et de technologies.

Préparer l'avenir nécessite que soient cernés très précisément les domaines d'excellence et de souveraineté, car l'Etat ne pourra ni soutenir l'ensemble des activités ni conserver son rôle industriel actuel.

Chapitre 8 : L'effort de défense

L'effort que la France consacre à sa défense résulte d'abord des choix politiques de la nation. Son ampleur est à la mesure de l'enjeu : assurer en permanence la survie, l'indépendance et le rang du pays. Sa définition dépend tant des objectifs définis dans les domaines militaire, technologique, industriel ou international, que des inéluctables contraintes budgétaires. Elle prend également en compte son importance pour l'économie en général et le rôle particulier du secteur industriel de l'armement.

Pour les quinze prochaines années, tout en permettant de répondre aux ambitions de notre politique de défense, l'effort de défense doit s'inscrire dans le cadre d'une méthode de programmation réhabilitée, éclairée par des travaux de planification à long terme.

1 - LE NIVEAU DE L'EFFORT DE DEFENSE

1.1. - Evolution et caractéristiques des efforts de défense de la France et de ses partenaires

L'analyse des efforts de défense des partenaires de la France met en valeur les particularités propres à chaque pays, et permet de situer le nôtre tout en soulignant ses spécificités.

. L'effort de défense des grands pays industrialisés

Les Etats-Unis, par l'effort accompli au cours des armées 1980, ont accumulé une avance et une supériorité technologique incomparables. En conséquence, ils ont ramené ces dernières années de 6,6 à 4,8 % du PIB leur effort de défense, en réduisant le format de leurs armées. Celui-ci reste toutefois considérable. En outre, l'accent est plus que jamais porté sur la qualité du matériel. Il apparaît que même à 4,8 % de leur PIB et avec un budget de 250 milliards de dollars courants en 1995, les Etats-Unis demeureront la première et seule superpuissance militaire mondiale, d'autant que leurs forces sont dans tous les domaines équipées des matériels les plus modernes. Leurs économies résultent pour l'essentiel de fermetures de bases et de réductions d'effectifs

(30% environ) appliquées à peu près également aux trois armées et aux personnels civils.

L'Allemagne, avec 48 milliards de deutschemarks (soit 163 milliards de francs) a baissé son effort de défense à 2,04 % du PIB. Certes, une comparaison avec la France est difficile car elle porte sur des réalités différentes. Ainsi, l'Allemagne n'a pas de dépenses nucléaires et sa Marine n'est pas comparable à la nôtre. Elle est contrainte à une réduction du format de ses armées (Ouest et Est confondus) par les dispositions du Traité 4 + 2. Par ailleurs, comme celui des Etats-Unis, son budget de défense ne comprend pas la gendarmerie. Le budget allemand est pour l'essentiel consacré aux armées de Terre et de l'Air. Dans les conditions budgétaires qui leur sont faites, les responsables allemands estiment ne pas pouvoir maintenir des armées de 370 000 hommes avec un niveau d'équipements modernes : la remise en question du programme d'avion EFA en est un exemple. Il semble très vraisemblable que l'Allemagne porte, à terme, son effort de nouveau à un niveau supérieur.

La Grande-Bretagne consacre 3,76 % de son PIB à sa défense. C'est le pays dont la situation est la plus proche de celle de la France car il dispose d'une force nucléaire, d'une marine et d'une armée de l'air semblables aux nôtres, du moins quant aux effectifs. En revanche, l'armée de terre entièrement professionnalisée est deux fois moins nombreuse que la nôtre, et le budget britannique n'a à sa charge ni gendarmerie ni établissements industriels étatiques. Parmi les puissances comparables, l'effort de défense britannique est celui qui est le plus voisin du nôtre : hormis le nucléaire et le spatial, la Grande-Bretagne est en mesure d'équiper ses forces de matériels "nationaux". La contrepartie et d'une Royal Navy et d'une Royal Air Force à de respectables niveaux, est une stricte limitation des effectifs de l'armée de terre. Comme l'Allemagne, la Grande-Bretagne fait appel à des personnels civils dans des proportions beaucoup plus importantes que la France (50% de plus).

Le Japon, en maintenant un effort de défense à environ 1 % de son PIB, assure en réalité à sa défense un budget du même ordre de grandeur que la France, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne. Mais ce budget est entièrement consacré à la constitution et à la modernisation de forces classiques "d'autodéfense", dont le niveau d'équipement pourrait donner à ce pays, dans une dizaine d'années, une des forces militaires classiques les plus puissantes du monde.

. L'effort de défense de la France

L'ampleur, les enjeux et les caractéristiques propres de l'effort de défense impliquent une politique de long terme et une cohérence globale, militaire et économique.

La question d'un indicateur synthétique de l'effort de défense, de sa pertinence pour les comparaisons internationales, est posée depuis longtemps. Elle est compliquée par les différences inhérentes aux histoires de chaque pays, notamment aux rapports complexes entre l'Etat, l'industrie d'armement et l'économie dans chacun d'entre eux. Mesurer l'effort financier global de chacun par le rapport de l'ensemble des dépenses de défense, pensions comprises, au produit intérieur brut[1] est la moins mauvaise réponse. C'est la norme retenue par l'OTAN et qui s'est imposée au niveau international. Elle offre l'avantage de séries homogènes dans le temps et entre pays, ce qu'aucune autre référence ne peut établir.

La défense de la nation exige par la nature des équipements en jeu, par la longueur des cycles productifs, par l'investissement dans la formation des hommes qui l'assurent et l'ampleur des moyens financiers en cause, un effort continu et régulier. Le Livre Blanc de 1972 soulignait déjà "qu'il faut avoir clairement conscience qu'une impasse dangereuse sur les moyens de la défense ne se corrige que lentement et peut être irréparable".

Ces raisons expliquent que, depuis 1962, notre effort de défense en matière d'équipement suive l'évolution du PIB, avec une continuité remarquable, que ne démentent pas des inflexions tantôt plus rapides dans les périodes de montée en puissance, dans le domaine nucléaire notamment, tantôt moins rapides. Sur trente ans, l'effort de défense a strictement épousé l'évolution économique du pays mesuré par la progression du produit intérieur brut, comme le montre le graphique ci-joint.

Au-delà des bouleversements politiques, économiques ou sociaux qui ont pu marquer cette période, c'est la continuité d'un effort de la nation tout entière pour sa défense qui s'impose. Avec une grande régularité dans le temps, cet effort nous place, en termes relatifs, ioin derrière les Etats-Unis, légèrement en dessous de la Grande-Bretagne et devant l'Allemagne (graphique joint).

---

[1] *La France a jusqu'à présent rapporté son effort de défense au Produit intérieur brut (marchand). L'ensemble des pays industrialisés utilisent la référence du PIB. La même règle est ici retenue, les rythmes d'évolution par rapport au PIBm et au PIB étant analogues : les graphiques ci-joints illustrent ces évolutions qui intègrent, comme pour l'ensemble des statistiques OTAN, les pensions.*

En 1977, Gendarmerie et pensions incluses, la part des dépenses de défense était de 3,56 % du PIB. Ce taux a alors connu une augmentation jusqu'en 1982 pour atteindre 3.98 % du PIB. Depuis lors il n'a cessé de décroître pour être aujourd'hui de 3.38 % du PIB. Ce mouvement a affecté toutes les armées, qui ont perdu 40 000 emplois en 199 1 et 1992, et plus particulièrement l'armée de terre :

. Armée de terre : suppression de 4 des 13 divisions organiques, de deux structures de corps d'armée, des régiments nucléaires Pluton et de 21 Etats-majors territoriaux ;

. Armée de l'air : passage de 450 appareils de combat à 390 ;

. Marine : diminution des programmes d'équipement de 2 SNLE de nouvelle génération, de 2 sous-marins nucléaires d'attaque et de plusieurs bâtiments de moindre importance.

Il faut savoir qu'une variation de plus ou moins 0,1% du PIB correspond, pour l'effort de défense, à environ 7 milliards par an soit, sur une période de dix ans, à une différence de plus ou moins 70 milliards de francs, c'est-à-dire l'équivalent de certains grands programmes.

Les comparaisons avec l'effort de défense de nos voisins sont utiles pour situer celui de notre pays. Trois caractéristiques se dégagent :

- la France est la seule puissance militaire de niveau comparable qui consacre plus de 50% de son budget aux investissements (52% en 1993). La situation originale de la France est à l'évidence liée au choix de la politique de dissuasion nucléaire (25% des investissements) et à une politique industrielle de souveraineté. Si notre pays a pu consacrer une telle part aux investissements, c'est en grande partie dû au choix d'un modèle d'armée mixte.

- depuis 1989, tous nos partenaires ont, davantage que nous, réduit leur effort de défense. Sur une base de 100 en 1990, la France est, en 1993, à l'indice 95,7, la Grande-Bretagne 94,4, l'Allemagne 84 et les Etats-Unis 83,3. Ces diverses réductions nationales ont été répercutées de façon variée en ce qui concerne les dépenses de l'Alliance Atlantique. L'ensemble des Etats membres de l'UEO assure désormais 28 % de ces dépenses, alors qu'il en prenait à sa charge 36 % en 1985.

- la répartition de cette réduction de l'effort de défense entre dépenses d'équipement et de fonctionnement, et au sein de ces dernières, s'est opérée de façon variable selon les Etats. Il apparaît qu'en matière de dépenses de fonctionnement, la France a plus contraint celles relatives au personnel que ses partenaires. Ceux-ci ont tous privilégié une diminution très importante des dépenses d'équipement. C'est le cas pour les pays membres de l'UEO et notamment pour la Grande-Bretagne. C'est surtout le cas de l'Allemagne, dont la baisse des dépenses d'équipement est si prononcée (- 40%) qu'elle devrait s'inverser dans quelques années pour pourvoir au remplacement des matériels anciens actuellement utilisés. Enfin les Etats-Unis ont également réduit leurs dépenses d'équipement mais ont parallèlement décidé de tempérer l'incidence de ces réductions sur leur industrie par l'octroi de crédits de reconversion. Ils semblent en outre avoir pris les mesures assurant la pérennité de leur capacité de modernisation et la sauvegarde de leurs compétences afin de garantir leur supériorité dans la quasi totalité des domaines.

1.2. - L'effort de défense à venir de la France

Le niveau des ressources consacrées à la défense doit répondre au projet politique du pays et aux exigences de sa sécurité. Il est déterminé par sa volonté d'indépendance et le souci de garantir son autonomie stratégique, dans le cadre de l'affirmation progressive du projet européen en matière de défense. Il implique de participer aux équilibres militaires en Europe et de disposer d'une capacité d'action sur la scène internationale répondant aux principes exposés précédemment.

Il appartient aux prochaines lois de programmation d'organiser dans le temps la mise en place des capacités attachées à ces missions et l'évolution progressive vers un nouveau modèle d'armées. Cette transition, qui accompagne le passage à une nouvelle ère stratégique, requiert un effort spécifique de la part de la France d'ici la fin du siècle.

La dernière décennie a été en effet caractérisée, dans le domaine de l'équipement des armées, par l'essor des études et développements exploratoires, fruits des efforts de notre recherche, publique et privée. Ceux-ci ont été et sont encore largement financés par l'Etat, ce qui est l'une de nos singularités par rapport à nos alliés. La part des études et développements représentait alors plus de 30% de l'investissement annuel de la défense

Une autre phase a commencé, dominée par les fabrications d'équipements et leur livraison aux armées. Dans les années qui viennent, la part des fabrications dans les dépenses d'équipement consacrées aux armements conventionnels doit s'élever progressivement. Cet accroissement des fabrications classiques est une priorité. Elle correspond à la nécessité opérationnelle, fixée à notre politique d'armement, d'équipement des forces armées. Elle permet la livraison de matériels majeurs pour l'action des forces, renouvelant des systèmes d'armes conçus et produits pour la plupart dans les années 1970. Elle est cohérente avec l'accent que nous mettons désormais sur une stratégie nouvelle d'emploi de nos moyens classiques, à distance du territoire national, dans un environnement le plus souvent multinational.

Or il faut simultanément tirer, en ce qui concerne la définition des moyens, les enseignements des crises où nous avons été engagés depuis 1990 et préparer les armées des années 2000-20 15. Cela implique, par exemple, l'étude et le développement de moyens nouveaux de renseignement spatial, d'équipements répondant aux impératifs de mobilité stratégique et tactique des forces, ou de projection de puissance.

La mutation stratégique dans laquelle nous sommes entrés a donc un coût inéluctable, dès lors qu'il s'agit en particulier d'assurer la permanence de la dissuasion nucléaire, le respect des priorités nouvelles des capacités de renseignement, commandement, mobilité, ainsi que les moyens d'action des forces de projection.

Elle implique aussi des choix difficiles. Dans une industrie dont le cycle de décision dure parfois dix ans et le cycle de fabrication autant, les réorientations sont laborieuses et les inflexions douloureuses, lorsqu'elles sont jugées possibles stratégiquement, économiquement, socialement. En outre, l'arrêt de chantiers, le renoncement à des fabrications, s'ils sont la sanction d'un choix politique déterminé, sont d'autant moins aisés qu'ils annulent les fruits de l'effort d'investissement souvent lourd qui a précédé.

Il revient aujourd'hui à l'effort de défense à la fois d'assurer la livraison des équipements indispensables aux armées dans les prochaines années, compte tenu de leurs missions, et d'engager les inflexions préparant progressivement l'adaptation du modèle d'armées des années 2000-20 10. Il permet aussi de donner sa place à une industrie d'armement qui participe de notre souveraineté et joue un rôle dynamique dans notre développement stratégique et économique.

Il faut enfin tenir compte de l'incertitude stratégique qui caractérise la période à venir, dont les scénarios exposés précédemment rendent compte, y compris en ce qui concerne l'avenir de notre sécurité en Europe.

Dans ces conditions, compte tenu à la fois des objectifs de notre politique de défense, des contraintes et des incertitudes qui viennent d'être rappelées, la France maintiendra son effort sur l'ensemble de la période considérée.

Cette orientation est à la fois contraignante et ambitieuse.

D'une part, elle est contraignante pour nos armées et l'ensemble du système de défense. Elle imposera en effet un effort de rigueur. On peut estimer à au moins 3% la croissance annuelle en volume nécessaire pour financer l'ensemble des programmes en cours. La nature des missions nécessitera de disposer de nouveaux systèmes d'armes et d'équipements. Des arbitrages intéressant l'ensemble des programmes en cours ou prévus seront dès lors nécessaires afin de dégager des ressources et pour que le poids de l'héritage n'hypothèque pas la mise au point des dispositifs nouveaux jugés prioritaires.

Il semble cependant que ces adaptations pourraient être facilitées de deux façons :

. Une politique de diminution des coûts des programmes doit, comme il est indiqué par ailleurs, être engagée de façon résolue. Il convient de rendre ceux-ci compatibles avec les ressources budgétaires. Les dérives des coûts, qui rendent caducs les efforts de programmation, doivent être absolument combattues.

. Une certaine pause dans la modernisation de notre outil nucléaire doit permettre d'accentuer l'effort au profit des équipements classiques. Une action de ce type ne produirait cependant d'économies qu'à moyen terme.

D'autre part cette orientation est ambitieuse pour la puissance publique dans son ensemble. Les impératifs économiques et financiers seront en effet très forts dans les armées à venir. La loi quinquennale sur la maîtrise des dépenses publiques le souligne en fixant, pour les trois prochaines années! à 0,4 % la moyenne de la réduction annuelle du volume des dépenses hors service de la dette. Maintenir un effort de défense notable est, dans ce contexte plus encore qu'avant, significatif de l'attachement

de la nation à celle-ci. Par ailleurs, le rang d'une nation dépend de son effort de défense mais aussi de sa situation économique et de sa compétitivité.

S'il est illusoire d'envisager un accroissement des ressources consacrées à la défense dans les prochaines années, leur maintien est une ambition qui implique en particulier de ne pas utiliser les crédits nécessaires comme un élément d'ajustement de l'équilibre budgétaire. Donnée pour le moyen terme, cette ambition se heurte cenendant à une difficulté de court terme. Les finances publiques de la France se sont profondément détériorées. La charge de la dette publique atteint 200 milliards de francs en 1993. Le rétablissement de notre situation économique implique un redressement rapîde de ces finances. Or les projections réalisées dans le cadre de la préparation de la prochaine loi de programmation montrent un écart de plusieurs dizaines de . illiards de francs entre les crédits disponibles d'ici l'an 2000 et le modèle de référence d'équipement des Armées .

Dans ce cadre, la stabilisation de l'effort de défense à son niveau actuel sur l'ensemble des auinze prochaines années nécessitera des choix.

2 - PLANIFICATION ET PROGRAMMATION

Le poids des investissements de défense représente plus de 50% des investissements totaux budgétisés par l'Etat. Le principe du budget annuel ne saurait donner une visibilité suffisante pour l'acquisition d'équipements dont l'étude et le développement s'étendent sur une dizaine d'années. C'est pourquoi il est nécessaire de recourir à une planification puis à une programmation.

. La planification a pour objet de définir des "modèles d'armées" à l'horizon d'une quinzaine d'années. Elle fixe les grandes missions et indique les priorités opérationnelles fondamentales et les moyens essentiels nécessaires pour atteindre ces objectifs.

Le dernier exercice de planification a été lancé en 198 1, dans le contexte de la guerre froide, et achevé en 1983 par la définition du "modèle 2000" et des "maquettes 95" associées. Aucune planification globale n'a été menée à terme depuis cette date.

Les orientations définies dans ce Livre Blanc seront traduites dans une planification à long terme, qui dessinera les étapes permettant de parvenir à un nouveau modèle d'armées. Elle sera présentée en Conseil de défense.

. La programmation appréhende un horizon de cinq à six ans. S'exprimant sous forme de loi, elle fixe précisément les priorités opérationnelles et définit les choix majeurs d'équipement. Elle détermine l'enveloppe financière prévisionnelle pour chaque année couverte. Six lois ont ainsi été votées depuis 1960 ; le projet 1992- 1994 n'a pas été soumis au vote du Parlement.

La programmation est un outil indispensable pour couvrir un processus industriel long et pour assurer la cohérence entre les programmes. Elle est également nécessaire pour prévoir l'environnement et les flux de soutien (logistique, infrastructures, munitions). C'est enfin pour le gouvernement l'occasion d'effectuer des arbitrages, de fixer le niveau financier de l'effort qu'il entend consacrer à la Défense et de soumettre l'ensemble à l'approbation du Parlement.

La programmation, comme plus généralement la définition de la politique d'équipement, fait appel à trois logiques :

- une logique de besoins opérationnels définie notamment par les Etats-Majors et l'Etat-major des armées en liaison avec la Délégation générale pour l'armement pour ce qui concerne sa traduction technique ;

- une logique financière qui détermine la procédure budgétaire ;

- une logique industrielle, qui, si elle n'est pas première dans la définition des besoins d'équipement, reste une préoccupation majeure.

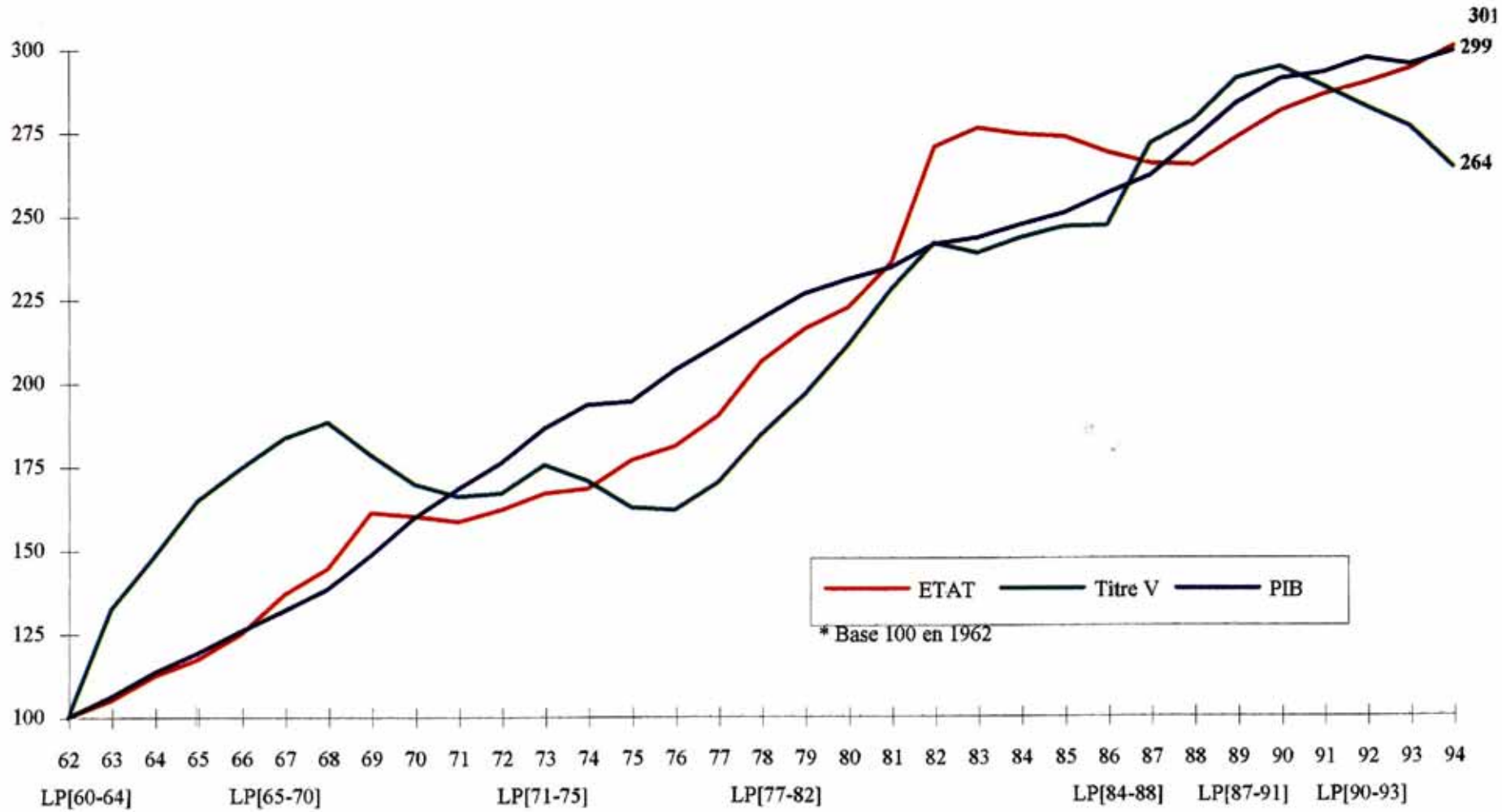
La mise en oeuvre de ces trois logiques, s'exerce principalement à l'occasion des travaux de programmation et de préparation du budget. Elle est en outre soumise à la contrainte de I'annualité budgétaire, dont le principe fixe rigoureusement les limites de la programmation pluriannuelle. Aux termes de l'ordonnance du 2 janvier 1959, l'évaluation des dépenses pluriannuelles faite dans le cadre des "lois de programme" n'a qu'un caractère prévisionnel et ne peut engager l'Etat au-delà de l'horizon de l'année budgétaire. L'interprétation pratique de ces dispositions n'a jamais souffert d'atténuations.

Or, la constitution de notre outil de défense a montré qu'une forte et constante volonté permettrait seule de traduire effectivement l'effort recherché. Dans le cas contraire, la réalisation des programmes s'écarte tellement des intentions que la prévision perd toute signification.

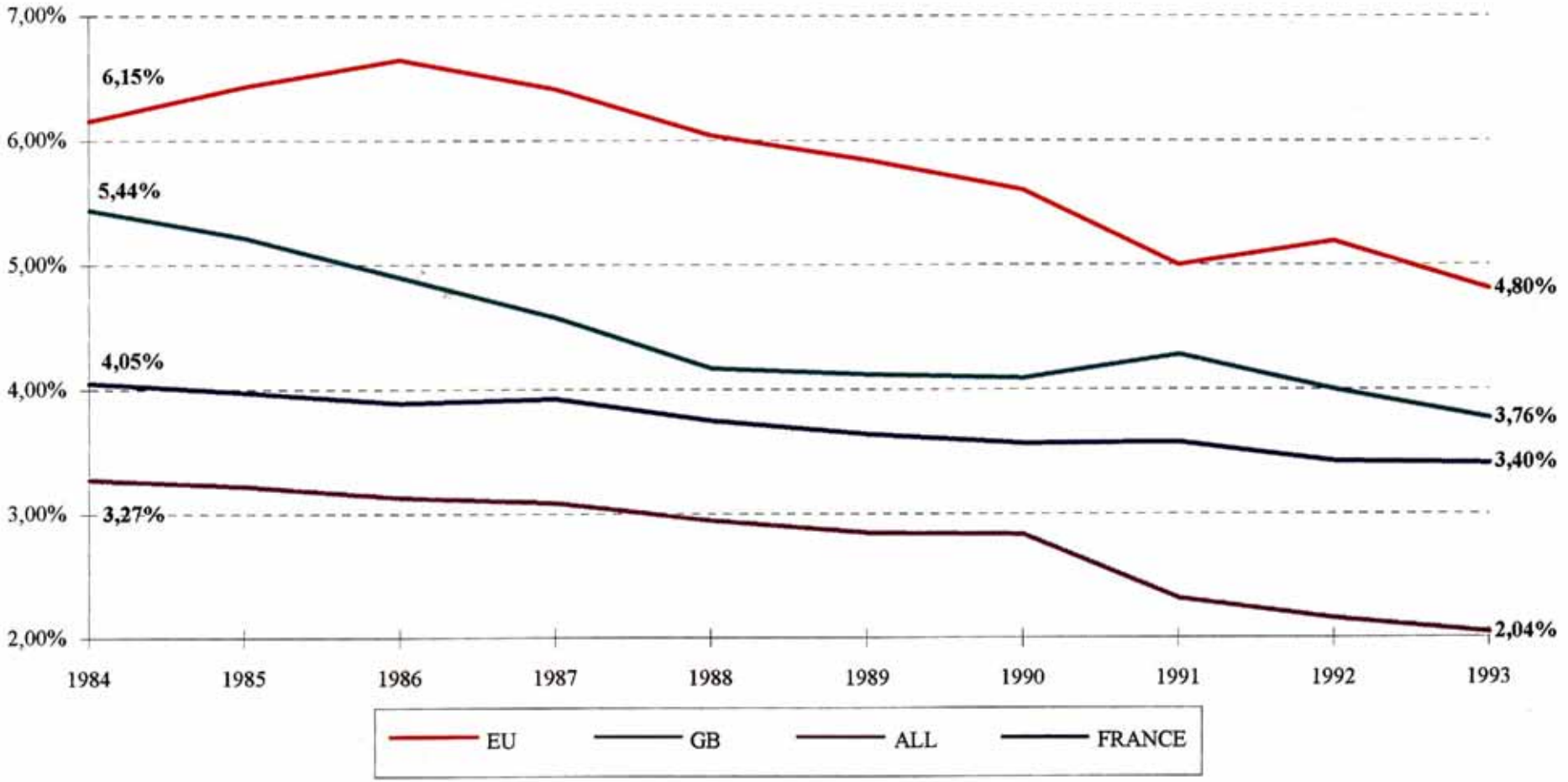
Des lois pluriannuelles de programmation assureront la traduction financière des orientations du Livre Blanc et de la future planification à long terme. En termes de contenu, une loi de programmation doit comprendre tous les éléments indispensables à la cohérence des développements prévus. Il faut donc y inclure l'ensemble des dépenses d'investissements (Titre V). Mais l'expérience montre que la distinction entre les crédits de fonctionnement (Titre III) et d'investissement (Titre V) ne permet pas toujours de rendre compte de la cohérence et de la portée des dépenses correspondantes. C'est pourquoi il paraît nécessaire de prévoir une programmation des effectifs. Cette prévision devrait s'étendre aux effectifs du temps de guerre, c'est-à-dire après mobilisation.

Afin d'améliorer le suivi de la programmation, un rapport annuel du Ministre de la défense au Premier Ministre rendra compte, chaque année, de l'exécution de la loi de programmation militaire.

CROISSANCES COMPAREES DU BUDGET DE L' ETAT, DES INVESTISSEMENTS DE LA DEFENSE (TITRE V) ET DU PIB*



EVOLUTION COMPAREE DU PRELEVEMENT DE LA DEFENSE SUR LE PIB



4ème PARTIE

DEFENSE ET SOCIETE

Chapitre 9 : Défense et société

1. ARMEE ET NATION.

. Les relations Armées-Nation

Depuis qu'en 1439, par une ordonnance royale, dite d'Orléans, déclarée conforme par les états du Royaume - corps intermédiaires nécessaires, alors, au rétablissement du pouvoir royal - Charles VII institua l'armée permanente, l'histoire de France est indissociable de celle de son armée. L'Etat centralisé et l'armée régulière contribuent à façonner la plupart des valeurs de la société française, depuis l'impératif de 'a règle jusqu'au sens du service public. Au cours des siècles, si les hommes évcluent, si les gouvernements changent, si la forme de la guerre se modifie, la nécessité du combat demeure et le génie de la France "... se reflète fidèlement au miroir de son armée" (Ch DE GAULLE La France et son armée)

Voici deux siècles, les Français fondaient leur Nation sur le consentement de chacun des citoyens à vivre sous une loi commune. Si la révolution fut aussi une forme de déchirement dans notre histoire, qui se perpétua à travers de vives querelles dont nous percevons encore les échos aujourd'hui, l'immense travail législatif, l'affirmation de principes nouveaux, le rassemblement un moment réussi du peuple français demeurent. Surtout, avec l'irruption sur la scène politique du citoyen, c'est aussi un nouveau type de rapports entre la défense et la société qui se crée.

La nation en armes : les décrets de 1793 et la loi Jourdan de 1798 ne peuvent se comprendre si l'on ignore la naissance dune nouvelle société qui fait aussi du citoyen un soldat ; qui fait triompher ses principes à travers l'Europe ; qui suit un mouvement, une histoire bouleversée.

L'armée républicaine issue de la révolution et fondée sur ce devoir qu'a tout Français de contribuer à la défense de son pays, quelle que soit la forme qu'elle prenne, au fil des années, a traversé deux siècles dont bien des moments ne furent pas - loin s'en faut - harmonieux. Mais que le peuple français demeure, tout compte fait, responsable de sa défense, est le principal vecteur de l'esprit de défense qui unit

l'Armée à la Nation dont elle est à la fois, le prisme et le miroir - ce qui fait que l'on ne peut concevoir l'une sans l'autre.

Cet esprit de défense est fondé non sur un nationalisme étroit, mais sur un patriotisme ouvert, qui défend à travers la France des valeurs universelles : pour cette raison, il n'est vraiment fort et assuré que lorsqu'il unit la nation tout entière.

C'est dire l'importance de l'esprit civique.

Il s'exprime, d'abord, à travers le tissu des communes françaises dont le demi-million d'élus est un vecteur puissant de l'esprit civique et de l'esprit de défense mêlés, réseau de développement sans pareil et levier puissant d'une incitation à l'effort commun de la Nation pour sa défense.

Il se diffuse. aussi, à travers les liens qui unissent la Défense à l'Education nationale et aux universités. Respecter les grands accomplissements du passé, y puiser des modèles de valeur, d'effort, d'engagement au service de l'autre ; comprendre les idées, les attitudes, les différences aussi entre des systèmes différents et complexes et éclairer ensemble l'avenir ; prendre conscience que défendre, éduquer, former sont des enjeux communs dont bien des aspects sont partagés.

Il s'explique, enfin, par une volonté sans faille d'informer. Informer suppose une grande capacité d'échanger, d'écouter, de comprendre, qui se traduise par des lieux concrets, par des espaces de débat public où la Nation retrouve son Armée.

Au premier rang de ceux-ci, le Parlement, ses commissions, ses pouvoirs : à lui , il appartient de dire l'effort que la nation est prête à consentir, d'en assumer le sens, d'en préserver la durée.

Des instituts comme l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale sont l'instrument privilégié de ce dialogue entre l'Armée et la Nation et le gage de l'unité de la pensée, de l'étude et de l'esprit de défense, réunis au sein d'une Ecole Militaire dont tout converge pour qu'elle soit restaurée comme le lieu par excellence d'une réunion intellectuelle entre la société et la défense.

A l'heure où, plus que jamais, il n'est de défense que dans la globalité et la permanence, la perméabilité croissante entre la défense et la société - les hommes et les femmes qui les composent, les enjeux auxquels elles sont confrontées, la recherche féconde de leur unité, de leur identité, de leur singulière communauté - tout milite pour que soit comprise et confirmée l'exemplarité des liens qui les unissent et qui sont, aussi, un élément puissant de la continuité républicaine de notre pays.

“La spécificité” des armées ne doit enfin pas souffrir - mais au contraire s’enrichir - de tout élargissement du champ d’action qu’elles couvrent et qui concourt à la défense nationale, considérée dans son sens le plus large.

Simultanément, les actions d’information et de relations publiques ont eu pour objectif de mieux faire connaître à l’opinion l’image d’une armée moderne. Les actions humanitaires dans lesquelles elles sont engagées,leur rôle au service de l’Organisation des Nations Unies ont accru leur crédit dans l’opinion, sensible aux critères de solidarité et d’utilité. Le développement des formes civiles du service national, la participation des armées aux missions de service public, en particulier dans le domaine de la protection des populations, sont jugées avec faveur par nos concitoyens. Ces sentiments, dans l’ensemble favorables à l’institution militaire, sont certes dûs à la reconnaissance de la fonction opérationnelle des armées, mais aussi à l’appréciation de son “rôle social”, et de sa contribution à la cohésion de la société.

- **Efforts de développement**

Cette situation rend possible une approche moins rigide et plus approfondie des questions de défense dans notre pays. Le rapprochement entre la Défense et l'Education nationale doit être poursuivi et accentué afin de favoriser ainsi le renouveau de l’esprit civique, puisque la société et la jeunesse comprennent mieux l’importance des problèmes de sécurité dans le monde contemporain et le rôle de la défense dans la vie nationale.

La volonté de développer cette politique de relations entre l’Armée et la Nation se concrétisera en privilégiant quatre domaines d’action.

Le premier est celui des actions d’information sur l’institution militaire.. Elles rendent aisée la compréhension et gagnent l’adhésion de l’opinion publique. L’effort d’explication maintenu depuis vingt ans, avec des succès réels, mérite d’être poursuivi et développé.

Le second intéresse les institutions et les organismes, notamment l'IHEDN, qui rassemblent des représentants de la société civile et du monde militaire pour créer des échanges.

Le troisième domaine est plus vaste et plus difficile à explorer, il n’en n’est pas moins important pour l’avenir de la pensée stratégique en France. Il s’agit des centres de recherche et de réflexion qui offrent aux universitaires, aux industriels, aux sociologues, aux historiens, civils et militaires: de travailler ensemble pour imaginer et proposer les voies possibles de la défense de demain ; fondations et instituts, privés ou publics, où se développera la culture collective de défense et s’épanouira la réflexion stratégique ; lieux où seront étudiées les formes nouvelles d’expression de la violence, où se formulera le discours public moderne adapté à l’environnement géostratégique

actuel et à l'esprit du temps. Ce renouveau de la pensée stratégique se fondera sur un fort courant d'échanges et de réflexions et aura besoin de se faire connaître et de s'exprimer. Les problèmes de défense, plus familiers et mieux compris des citoyens, seront alors naturellement intégrés dans la vie nationale.

Enfin, la revitalisation des réserves contribuera à l'effort de défense, appuyée sur l'aspiration profonde de très nombreux réservistes à participer de façon concrète à la défense du pays ; sous toutes les formes et d'abord sous les formes militaires auxquelles leur caractère opérationnel donne la priorité, mais aussi sous les formes relevant de la défense non militaire qui appellent les révisions des mécanismes d'affectation de défense. Ces réserves dites "civiles" méritent une attention particulière et leur organisation deviendra une voie privilégiée du rapprochement entre les armées et la société civile.

Rattachée au concept de constitution de forces, l'idée d'un dipôle civilo-militaire est semble-t-il l'une des meilleures réponses aux risques multiformes qui pèsent sur la sécurité du pays.

*

En réalité, l'harmonie des relations armée - nation suppose un partage équilibré et reconnu des responsabilités des uns et des autres. C'est à ce titre qu'une présence militaire répartie sur l'ensemble du territoire national est essentielle. Elément-clef de la défense, l'armée, par sa présence, sensibilise la société civile à la vigilance. La densité du tissu militaire français - à laquelle contribuent les Armées et la Gendarmerie, qu'il s'agisse d'unités des forces, des services, d'écoles, d'installations diverses - contribue au sentiment de sécurité. En cas de crise, et sans méconnaître ses responsabilités propres, la collectivité attend des forces armées qu'elles remplissent leurs missions spécifiques, et qu'elles demeurent ce qu'elles sont : l'élément le plus achevé de la cohésion nationale.

2. LES FORMES CIVILES DU SERVICE NATIONAL.

Le service militaire demeure l'épine dorsale du service national. Il lui confère sa légitimité. Mais l'évolution de la notion de défense, élargie à tous les secteurs de la vie nationale comme à certains aspects de la vie internationale, permet la diversification des modalités d'exécution du service.

Les formes dites "civiles" du service national s'intègrent dans une telle évolution qui, dans la mesure où elle reste mesurée et contrôlée, peut consolider dans l'esprit

public la tradition du service national ; elle en élargit l'assise ; elle confirme la même démarche de solidarité. Aux yeux de l'opinion publique, en effet, sont justifiées celles des formes du service national qui participent pleinement à la défense, conformément à l'ordonnance de 1959. Ainsi s'explique le développement parallèle depuis trente ans de multiples formes civiles qui, avec le service militaire, ont pour la plupart des objectifs de solidarité et de cohésion sociales, et qui s'effectuent au profit de la collectivité nationale et du développement de pays amis.

. La situation actuelle

Depuis 1965, cinq formes civiles du service national ont été légalisées :

- le service de l'aide technique depuis 1965 : 1 000 appelés en 1994 ;
- le service de la coopération depuis 1965 : 6 200 appelés ;
- le service des objecteurs de conscience depuis 1983 : 5 000 appelés ;
- le service dans la police nationale depuis 1985 : 8 700 appelés ;
- le service de sécurité civile depuis 1992 : 960 appelés.

A ces formes civiles officielles du service national se sont ajoutés huit protocoles conclus entre la ministère de la Défense et d'autres départements ministériels : Anciens combattants (depuis 1976), rapatriés (1983), formation professionnelle (1983), handicapés (1991), éducation nationale (1991), ville (1991), emploi (1992), environnement (1993). Ces protocoles ont pour objet de mettre des appelés effectuant leur service militaire à la disposition d'organismes civils. Ils ont concernés 5 100 appelés en 1993.

Au total les formes civiles et les protocoles représentent, en 1994, un effectif de 27 000 annelés, soit près de 10 % du contingent. En outre, plus de 8 000 appelés militaires sont affectés annuellement à des unités telles que, par exemple, celles de la sécurité civile, ou des sapeurs-pompiers de Paris et de Marseille.

. Des critiques nées d'un développement insuffisamment maîtrisé

Certaines des formes civiles sont très proches du service effectué dans les armées : par la durée, par le type d'emploi, par le régime de vie des appelés. Il s'agit des services dans la police nationale, dans les sapeurs-pompiers et dans les autres unités de la sécurité civile. Ces formes de service ne sont pas critiquées, même si elles exercent une forte sélection sur le contingent.

Bénéfiques, les autres formes de service présentent aujourd'hui divers défauts. liés, pour l'essentiel, à leur développement jugé excessif et à des modalités d'exécution souvent mal maîtrisées.

Certaines de ces formes se sont éloignées, plus ou moins, de leur objectif initial. Ainsi en est-il de ces appelés de l'aide technique et de l'objection de conscience, qui sont parfois utilisés à des fins peu conformes aux objectifs initiaux. De même, et surtout, alors que le service de coopération a pour but de faire participer les jeunes Français au développement de pays étrangers, il s'effectue principalement dans des pays développés d'Europe et d'Amérique du Nord. Les trois pays qui accueillent le plus de coopérants sont les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne et l'Allemagne.

Les appelés des formes civiles bénéficient par ailleurs d'avantages souvent très supérieurs à ceux qui sont consentis pour le service militaire. Il en va notamment ainsi pour les protocoles et pour le service en coopération. Certaines formes peuvent en outre masquer le début d'une carrière professionnelle.

Au total, plusieurs formes civiles sont perçues comme offrant une possibilité d'éviter un service contraignant et d'obtenir des avantages matériels, alors que le service militaire serait, de ces points de vue, pénalisant. Ce défaut de rigueur et de transparence dans les conditions de recrutement et d'exécution du service contribue à l'existence d'un sentiment d'inégalité entre les appelés civils et militaires.

. Des orientations pour l'avenir

Si les formes civiles correspondent à un réel besoin et sont une source de consolidation du service national, diverses orientations doivent en renforcer les bases d'un développement harmonieux et durable.

- Quant aux finalités des formes civiles, une plus grande rigueur est nécessaire pour revenir à l'intention du législateur (aide technique, objecteurs de conscience, coopération). Le statut ambigu des protocoles ne peut être conservé en l'état. Ceux-ci devraient en partie être transférés dans les formes civiles du service national, et pour le reste disposer d'une base juridique qui les limiterait à des actions bien définies et temporaires.

La réforme qui s'impose doit avoir un triple but : donner un fondement juridique au dispositif ; le rationaliser et le simplifier ; permettre son contrôle de manière plus efficace.

- Quant au déroulement des formes civiles, la première nécessité est d'imposer une gestion sans favoritisme de la ressource. A l'opacité actuelle des procédures de choix des appelés, qui fait la part trop belle à la cooptation, doit succéder une plus grande transparence.

La seconde orientation doit concerner le contrôle des formes civiles et leur coordination. Chaque ministre doit être en charge de l'encadrement et de l'emploi des jeunes Français qui lui sont affectés, le ministre de la défense conservant un rôle de mise en cohérence nationale de la ressource. En liaison avec le ministre de la défense, le Préfet doit quant à lui, recevoir localement, dans son département, mission de coordonner et de contrôler les conditions d'exécution des formes civiles du service national. Un comité composé de responsables civils et militaires sera placé auprès de lui.

- Quant au régime de rémunérations des appelés servant dans les formes civiles, une unification est nécessaire (régimes des soldes et de prestations).

- Quant aux durées actuelles des services, elles doivent être conservées : 20 mois pour l'objection de conscience, 16 mois pour l'aide technique et la coopération et 10 mois pour les services assimilables à un service militaire.

3. LA DEFENSE CIVILE

Les évolutions internationales et l'apparition de nouvelles menaces imposent de développer une conception globale de la défense au sein de laquelle la défense civile trouverait la part essentielle qui lui est due.

. L'organisation actuelle de la défense civile et la participation militaire.

Les missions de la défense civile sont normalement dévolues au Ministre de l'Intérieur qui dispose à cet effet de moyens propres, la sécurité civile et la police nationale. La direction de la sécurité civile a pour mission prioritaire de protéger la population. Elle met en oeuvre des moyens spécialisés.-avions, hélicoptères, équipes de déminage- et s'appuie sur quelque 230 000 sapeurs pompiers de plus en plus professionnalisés. La police nationale, forte de 130 000 hommes, assure le maintien de l'ordre et la surveillance du territoire et les interventions au profit des installations sensibles. La police de l'air et des frontières a la charge du contrôle des frontières.

Le Ministre de l'Intérieur bénéficie, pour le maintien de l'ordre et la protection des points sensibles, du concours perrnanent de la gendarmerie nationale. Les armées participent en permanence au dispositif général de sécurité par la mise à disposition d'unités spécialisées, sapeurs-pompiers de Paris, marins-pompiers de Marseille, unités d'instruction et d'intervention de sécurité civile.

Le Ministre de l'Intérieur peut obtenir le soutien des armées, et au besoin leur appui, dans diverses circonstances exceptionnelles.

Pour la mission de protection des populations, il s'agit de faire appel à des capacités d'intervention immédiatement disponibles, à des effectifs importants, à des moyens spécialisés dont ne disposent pas les services civils de l'Etat. Ce concours devient plus fréquent au fil des ans.

Pour la mission de maintien de l'ordre public, qui relève en priorité de la police et de la gendarmerie nationale, la participation des armées doit rester exceptionnelle et limitée à des situations de crises graves. Par ailleurs, les armées peuvent apporter un concours occasionnel déterminant dans la mise en oeuvre des plans de fonctionnement minimum. En cas de besoin, elles mettent alors à disposition des personnels et des moyens de transport.

Pour la mission de maintien de la continuité d'action du gouvernement, les armées peuvent participer à la protection des installations sensibles (installations prioritaires de défense, points sensibles de première et deuxième catégories). Enfin, la nécessité dans laquelle se trouverait le gouvernement de maintenir la continuité de son action, de protéger les populations et de sauvegarder les organes indispensables à la défense nationale, pourrait le conduire à décider la mise en oeuvre de la défense opérationnelle du territoire (DOT). Celle-ci ne serait complètement mise en oeuvre qu'en cas d'agression extérieure ou de menace caractérisée. Alors, et en tant que de besoin, elle rassemblerait l'ensemble des forces vives de la nation afin de s'opposer à toute attaque du territoire en quelque endroit que ce soit. La défense maritime du territoire, la défense aérienne du territoire, l'ensemble de la défense civile et la DOT forment la Défense du Territoire. Son organisation est globale. Sa mise en oeuvre est adaptée aux circonstances.

- **Un nouveau développement pour la défense civile**

Face aux menaces nouvelles quel qu'en soit le caractère, qui peuvent atteindre la sécurité du territoire, chacun doit prendre conscience de ses responsabilités. Sans imaginer, forcément, des structures nouvelles, il convient de diminuer notre vulnérabilité aux atteintes à la sécurité des installations sensibles, des communications, des accès aux centres vitaux. Ces différents domaines supposent des réponses spécifiques. De même, les unités de sécurité civile doivent être en mesure d'assurer efficacement leur mission de protection des populations, en leur attribuant les movens de nrévention et de secours nécessaires.

Cet effort en faveur de la défense civile incombe avant tout à chaque administration concernée de l'Etat : Intérieur, Transport, Communication, Energie, Industrie, Economie. Dans leur domaine respectif, celles-ci doivent prendre en compte cette dimension de l'effort de défense. Faire émerger cette priorité nécessite, comme il est souligné par ailleurs, qu'un regroupement interministériel des divers budgets

permette d'en rendre compte, dans un document particulier. Dans le cas contraire, la défense civile continuerait à rester seconde, malgré l'objectif réaffirmé d'une conception globale de la défense.

A l'échelon central, les Hauts Fonctionnaires de Défense, placés directement auprès des ministres pour les assister dans l'exercice de leurs responsabilités de défense, intensifieront leur action en s'attachant, d'une part à déceler les principales vulnérabilités des secteurs d'activités relevant du domaine de compétence de leur ministère afin de préparer les parades et les ripostes envisageables, d'autre part à vérifier dès leur élaboration que les dispositions prises dans leur secteur prennent en compte les sujétions de la défense. A cet effet, ils bénéficieront d'un pouvoir renforcé.

Ce rôle accru de la défense civile n'implique pas de confier aux armées des tâches qui incombent à d'autres. L'effort engagé doit justement permettre de leur demander des concours mesurés. Les armées ne doivent se substituer ni dans l'action sur le terrain, ni dans l'esprit des responsables et des citoyens, aux moyens de la sécurité civile. Il faut éviter la banalisation de leurs interventions : elles ne doivent intervenir que lorsque les moyens civils dont disposent les administrations -ou ceux qu'elles ont éventuellement requis- sont insuffisants, inadaptés, inexistants, ou lorsque l'urgence le justifie.

Ce caractère exceptionnel de l'intervention des armées doit être particulièrement souligné dans le cas du maintien de l'ordre public. Il s'agit là d'une mission à laquelle les armées ne sont pas formées, pour laquelle le recours à celles-ci, lorsqu'il est décidé, doit s'effectuer dans le cadre des dispositions légales. Il reste normalement circonscrit et limité aux missions d'appui et de soutien. Pour maintenir la continuité du service public, l'instauration d'un "service réduit" assuré par les entreprises civiles concernées est préférable à la substitution de ces services par les armées.

Pour autant, l'efficacité des interventions militaires au profit de la défense civile doit être maintenue. L'utilisation optimale des armées est d'autant plus indispensable que la réduction de leur format, et notamment celui de l'armée de terre, allège sensiblement le "tissu militaire national" traditionnel. Certains départements n'accueillent aucune unité militaire autre que celles de la gendarmerie. Cette discontinuité dans le dispositif territorial ne doit en rien diminuer l'efficacité de la réponse des armées aux impératifs de défense. L'objectif consiste à identifier les unités des forces armées qui seront capables d'intervenir rapidement, en tous points du pays, avec les moyens en personnels et matériels spécialisés, dès lors que ceux dont dispose l'échelon territorial concerné s'avéreraient insuffisants ou inadaptés. C'est là un concept nouveau, celui de projection intérieure.

Enfin, la pertinence du concept de défense opérationnelle du territoire (DOT) ne s'impose plus aujourd'hui avec la même force. Même si elle ne peut être

écartée en raison des risques mortels qu'elle présente, l'hypothèse d'un conflit majeur en Europe, menaçant l'intégrité du territoire et la survie de la nation, est peu probable à l'horizon du Livre Blanc. Pour tenir compte de cette nouvelle situation, la notion de "défense terrestre", qui doit être approfondie, correspond à la prise en compte, dès le temps normal, de l'éventualité de crises graves et de forte intensité où le concours des Armées est indispensable au fonctionnement des institutions.

- **La coordination des pouvoirs civils et militaires**

La coordination des Pouvoirs civils et militaires doit permettre d'assurer dans des conditions d'efficacité maximale les interventions de défense civile. L'échelon le plus approprié est celui de la zone de défense, lieu où s'articulent au mieux les compétences civiles et militaires. Cet échelon de droit commun et interministériel en matière de défense doit être renforcé, tant sur le plan budgétaire, que par le concours en personnel des différents ministères.

La qualité des relations unissant l'autorité préfectorale et l'autorité militaire est essentielle au bon déroulement d'opérations qui ont souvent un caractère d'urgence. Dès lors, ces relations doivent préexister et être entretenues tant à l'échelon de la zone de défense que sur le terrain. Au sein de la zone de défense, le général commandant la circonscription militaire de défense est le mieux à même d'assurer auprès du préfet de zone le rôle de conseil dans l'utilisation des moyens des armées. Il coordonne l'action de la défense terrestre qui regroupe l'ensemble des actions pouvant être menées par les armées au profit de la défense civile.

Exception à la vocation générale de la zone de défense, l'emploi de certains moyens militaires très spécialisés doit relever directement de l'administration centrale, voire de l'autorité politique nationale. De même, l'échelon national doit assurer la coordination entre les différentes zones de défense et le transfert des moyens requis lorsque ceux-ci ne sont pas stationnés dans la zone concernée.

Enfin, le rôle éminent des collectivités locales et des élus doit être souligné. En premier ressort, le maire est le garant de la sécurité de ses administrés, il a une connaissance approfondie et pragmatique des réalités locales et des besoins d'une population dont il assume, au premier niveau, la responsabilité. Cette connaissance du milieu est un apport irremplaçable et indispensable en matière de défense civile, tant dans la mise en oeuvre des mesures de protection que dans la diffusion de l'information sur la gestion des risques.

La protection des populations requiert donc un partenariat entre l'Etat et les élus, même si l'unité de direction des opérations constitue une exigence majeure dans la gestion de toutes les situations de tension ou d'instabilité. Les maires tiennent un rôle significatif en apportant leurs concours aux préfets, par l'exercice de leurs

pouvoirs de police notamment. Ce rôle doit se développer largement dans la préparation et la mise en oeuvre des efforts en matière de défense civile, au sein de chaque zone de défense.

4. LA DEFENSE ECONOMIQUE.

Comme la défense civile, la défense économique voit son importance croître, au regard des menaces et des vulnérabilités nouvelles. Son nécessaire renforcement doit s'insérer dans le cadre de la construction européenne.

. Défense économique et construction européenne

Les décisions de politique économique de la France sont désormais, en grande partie, transférées au niveau européen, à la fois pour l'élaboration des décisions et pour la définition des marges d'action nationale. De ce fait, la défense économique ne relève plus que partiellement du niveau national. Ainsi en est-il de la protection des activités économiques de base et du contrôle des transferts de technologie pour ne citer que ces deux exemples.

La construction communautaire est à la source de nouvelle interdépendances, qui dépassent, par leur nature même, les frontières d'un seul Etat. En outre, les principes de libre circulation des personnes, des biens et des services peuvent s'opposer à la capacité des Etats à mobiliser tous les moyens disponibles et nécessaires en cas de crises.

Les impératifs de sécurité et les règles économiques entrent en contradiction. Les problèmes posés par le régime pétrolier ou le contrôle de l'espace aérien en sont la preuve évidente.

L'efficacité des dispositifs nationaux de défense est affectée par ces évolutions.

L'inadéquation croissante du niveau national pour définir une politique de défense économique se conjugue à la nécessité, elle aussi accrue, dune telle politique. La solution passe par la constitution à terme d'une défense économique européenne. Avec la politique de défense et de sécurité commune, le traité sur l'Union Européenne ouvre la voie à un tel processus, par la perspective d'un ajustement des cadres juridiques des Etats-membres.

• Une défense économique diversifiée

La réduction de nos vulnérabilités économiques se pose en termes différents, selon le caractère plus ou moins stratégique des activités. Il importe de chercher et de mettre en oeuvre, en liaison avec nos partenaires européens, des réponses adaptées à chaque secteur. Les instruments juridiques ainsi que les structures de coordination qui permettront de les atteindre devront être progressivement mis au point. Quatre secteurs sont à privilégier.

Le premier est celui de l'industrie d'armement. En application de l'article 223 du traité de Rome, l'autonomie de décision des Etats y demeure entière. L'ensemble des orientations mentionnées plus haut quant aux évolutions des industries liées à la défense doit permettre de contenir, et de réduire, nos vulnérabilités en la matière.

Le deuxième secteur est celui des services publics de base sans lesquels aucune défense ne peut s'organiser. Il s'agit des transports et de leurs infrastructures, du génie civil, de la production et du stockage d'énergie, des réseaux de télécommunication et de distribution (eau, gaz, électricité, pétrole . ..). Les déréglementations envisagées obligeront à prendre ces services en compte, au plan national et au plan européen, avec le souci de laisser aux Etats la possibilité d'opérer des réquisitions. Les actions de projection de forces militaires peuvent en effet nécessiter la réquisition ou l'affrètement sous contrainte légale de moyens de transport aérien ou maritime.

Le troisième secteur est celui des technologies et industrie duales. Il comprend l'espace, l'électronique, l'informatique, l'aéronautique, le nucléaire. . . Une politique européenne est nécessaire, ainsi dans le domaine spatial, et devra, alors, prendre en compte les impératifs de défense économique. Dans d'autres cas, en l'absence de toute politique commune, la solution passe par la coordination des politiques des différents Etats concernés.

Le quatrième secteur comporte toutes les canacités aui ne concernent nas directement la défense? mais qui renrésentent les clés de l'indépendance économique : recherche fondamentale, ingénierie nucléaire, banques de données, et certaines productions spécifiques. Le lien avec la défense est parfois délicat à établir pour certaines de ces activités. Il est cependant évident et ne saurait être négligé ou ignoré.

5. L'ORGANISATION INTERMINISTERIELLE DU RENSEIGNEMENT.

L'importance nouvelle du renseignement est la conséquence des évolutions internationales. Elle doit être prise en compte dans l'organisation et l'activité des structures francaises compétentes.

Le corps de doctrine national en matière de renseignement est conforme aux principes de l'ordonnance du 2 janvier 1959. La fonction de renseignement couvre ainsi l'ensemble des domaines de l'action gouvernementale. Au coeur même des enjeux de la souveraineté nationale, constituant de ce fait un impératif premier de la défense, la plupart des ministères y participent directement.

L'orientation et la coordination de leurs activités en la matière sont assurée,, sous l'autorité du Premier ministre, par le Comité Interministériel du Renseignement (CIR). Celui-ci établit le plan national de renseignement soumis à l'approbation du Président de la République. Les efforts des différents services pour le recueil, l'exploitation et la contre-ingérence doivent être poursuivis et intensifiés. Mais le caractère multiforme et permanent des problèmes contemporains - activités mafieuses, ingérences étrangères, risques de terrorisme - pose à notre système de renseignement un véritable défi.

Ce défi nous impose de faire du renseignement stratégique une réelle priorité, qui devra bénéficier des ressources indispensables aux capacités qui lui sont demandées. L'amélioration de cette fonction nécessite dès lors de concentrer les efforts, de mieux l'inscrire dans le processus de décision des hautes autorités gouvernementales, de développer l'animation de la recherche, aux plans ministériel et interministériel.

L'expression nouvelle des besoins conduira au renforcement de la coordination des activités de renseignement par des structures souples et appropriées. L'effort portera, en tout premier lieu, sur la préparation de synthèses destinées aux autorités gouvernementales.

6 - DEFENSE ET OPINION PUBLIQUE

- L'enjeu

L'information est désormais au coeur du fonctionnement de nos démocraties. Surabondante, et partielle à la fois, elle influence en continu des populations naturellement disposées à s'émouvoir, à s'indigner ou à s'inquiéter devant l'image d'événements propres à les impressionner. Ce phénomène, qui touche

l'ensemble des pays occidentaux, tend d'ailleurs à faire réagir uniformément les opinions publiques. Ses excès imposent une réflexion en matière de défense et conduisent à s'interroger sur le traitement et la hiérarchisation de l'information par les médias.

Les pouvoirs publics et les médias peuvent avoir des opinions divergentes de la gravité d'une situation, les seconds dramatisant des faits jugés par ailleurs banals, ou au contraire considérant comme secondaire ce que le gouvernement juge important. Par ailleurs une surenchère est toujours possible entre des médias soumis à des impératifs économiques de concurrence. La réalité d'une situation peut s'en trouver totalement faussée : les exemples récents en sont fréquents. Enfin les médias, pour des raisons techniques, peuvent être conduits à résumer, à présenter le spectaculaire, telle une image-choc extraite de son contexte, soulignant le sensationnel tout en ne décrivant que très imparfaitement la situation.'

La capacité de manipulation de l'opinion publique à partir de tels instruments est donc réelle ; en période de crise, elle peut perturber le fonctionnement des pouvoirs publics; elle peut, à la limite, desservir l'intérêt national et la défense. Dans le cas particulier des actions terroristes, les moyens d'information ont une importance capitale. Sans eux, le terrorisme n'a qu'une action limitée. Avec le retentissement que les médias peuvent donner à toute action de ce type, il devient un fléau capable de mettre à mal les capacités de réaction des démocraties les plus solides.

- **Transparence et partenariat**

Le juste milieu paraît difficile à trouver entre liberté totale et restriction de l'information. Dans le premier cas, la préservation du secret, la sécurité des personnes, le bon déroulement d'une opération pourraient être compromis. Dans le second, l'action des pouvoirs publics serait sans doute facilitée, mais quelle confiance l'opinion publique pourrait-elle accorder à une information censurée ?

Les Services d'Information et de Relations Publiques des Armées (SIRPA) sont chargés, d'une part du traitement de l'information de défense, d'autre part de la promotion des forces armées. Ce dernier aspect de leur action est permanent et indépendant, la plupart du temps, de l'actualité directe.

L'intérêt national et le respect des règles démocratiques doivent permettre de définir le champ d'action où représentants de la défense et des médias pourront travailler ensemble, en toute clarté, efficacement. Le principe de base est, à cet égard, celui de la transparence. Pour éviter les actions de désinformation -faux bruits, rumeurs, suspicions, interprétations-, chacun doit d'abord s'efforcer de diffuser une information factuelle précise et claire ; de réagir dans l'instant en suivant au plus près

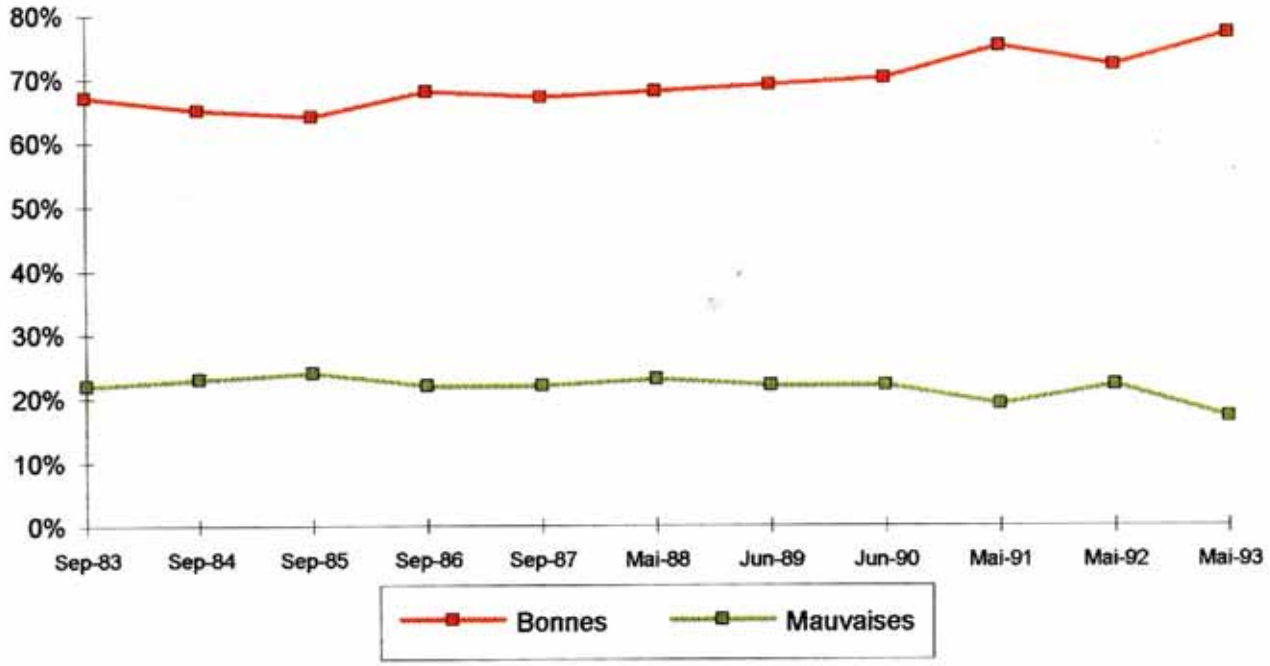
le cours des événements ; enfin lorsqu'elle est avérée et nécessaire, d'annoncer et de justifier toute rétention ou tout contrôle.

Cette orientation suppose une confiance réciproque entre responsables de la défense et représentants des médias. Les uns et les autres doivent comprendre et accepter les contraintes inhérentes à chaque type de situation. Cette confiance, fruit d'une fréquentation régulière, sera renforcée par l'instauration d'une instance de concertation et de conseil, où les deux parties pourront mieux évaluer besoins, exigences et contraintes de chacun. On y débattrait, alors, des procédures à suivre en temps de crise et de conflit ou du traitement d'informations, prêtant à confusion ou interprétation dans certaines situations du temps normal. Un certain nombre de règles, étayées par l'expérience et communément acceptées, se dégageront ainsi progressivement.

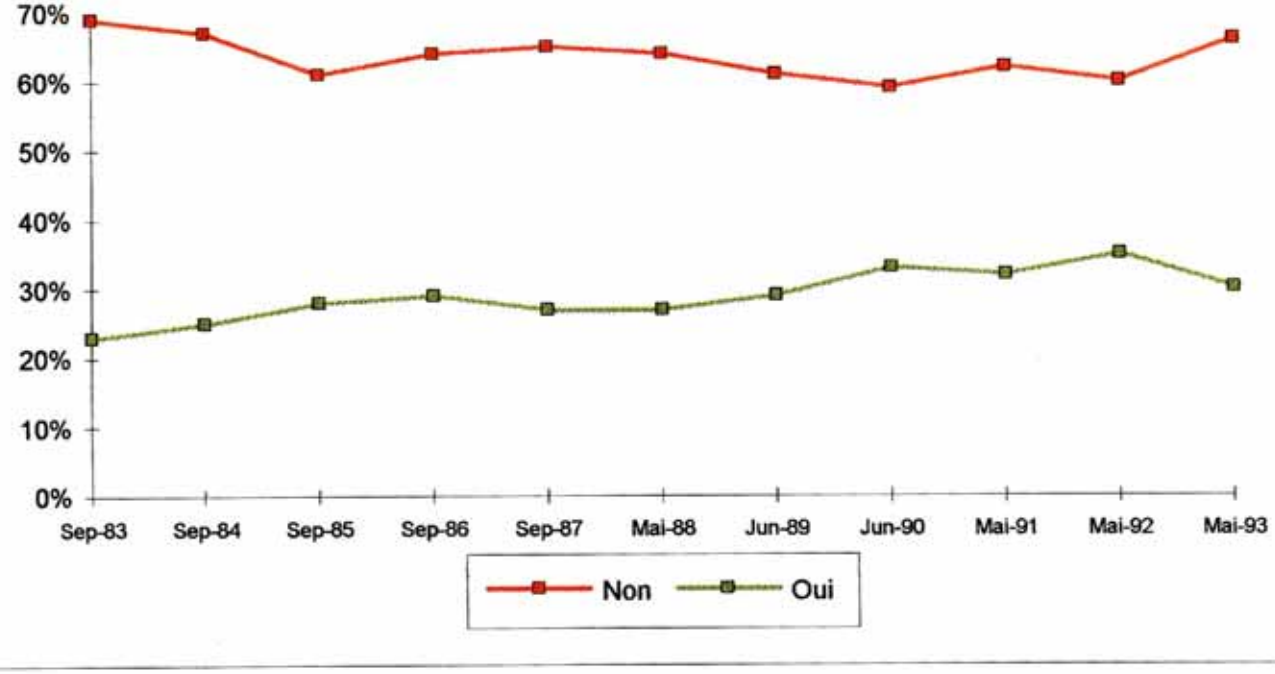
Un partenariat de fait doit s'instaurer entre les services d'information des armées et les journalistes accrédités et instruits des problèmes de défense. Les officiers des forces armées chargés des relations avec les médias doivent avoir reçu une formation aux techniques de l'information ; être de véritables spécialistes des médias. Une même connaissance des techniques professionnelles, une même déontologie de l'information, un même souci de servir l'intérêt national et la démocratie, telles seront les qualités conjointes des uns et des autres, pour un partenariat réussi.

DEFENSE ET OPINION PUBLIQUE

OPINIONS DES FRANCAIS SUR L'ARMEE



LA FRANCE POURRAIT-ELLE ASSURER SA DEFENSE SANS LE SERVICE NATIONAL ?



Source : SIRPA

CONCLUSION

La guerre est, aujourd'hui, revenue dans notre quotidien. Sous ses formes les plus insidieuses, comme sous ses formes les plus horribles : sociétés instables, conflits régionaux, ethniques, culturels ou religieux.

Les valeurs que nous défendons - la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme - ne sont pas universellement partagées. La France fait partie d'une minorité de pays privilégiés, dont les idéaux qui fondent l'esprit de défense doivent être réaffirmés avec force.

Dans le dialogue constant entre mémoire et modernité, nous devons réfléchir à des formes nouvelles de reconquête de la conscience collective, sans laquelle il n'y a ni civisme ni identité. Le civisme et l'identité d'aujourd'hui sont ouverts, et non fermés comme ils pouvaient l'être au. XIXème siècle. Dans une société moderne et démocratique, c'est la condition pour que le citoyen, acteur de la vie collective, conçoive que la défense est l'affaire de tous, donc la sienne ; pour qu'en retour, dans un contexte d'affaiblissement des liens sociaux, les forces armées exercent une fonction d'intégration des Français, de toutes origines, à un destin commun et à une espérance commune.

Cette "culture de la défense" n'est pas un consensus obligatoire, qui reposerait sur un illusoire sentiment de sécurité.

Un citoyen doit, d'abord, connaître tout ce que suppose d'efforts financiers, technologiques, intellectuels, mais aussi d'engagement de tous, civils et militaires, notre situation particulière : un des pays à responsabilités mondiales.

Il doit, ensuite, prendre conscience du fait que la défense repose sur la cohérence de la réflexion, mais aussi sur quelques sacrifices. Le confort d'aujourd'hui, même s'il est relatif, ne peut pas être acquis au prix de l'insécurité extérieure ou de l'affaissement national, demain.

Il doit enfin être convaincu de la force du lien qui existe entre une politique de défense vigilante et efficace et une politique extérieure fondée sur la recherche, le maintien et le développement de la paix dans le monde.

Quand se rencontrent une stratégie d'Etat, les valeurs d'une société et l'intelligence des situations, alors émerge une culture de défense. C'est l'ambition de ce Livre Blanc sur la défense, qui veut porter la marque et la trace de la France, de son rayonnement et sa mémoire, de son patrimoine et de son histoire.

Commission du Livre Blanc

Président

Monsieur Marceau LONG
Vice-Président du Conseil d'Etat

Membres

Premier Ministre

Monsieur le Général d'Armée Maurice SCHMITT
Gouverneur des Invalides

Monsieur Philippe MARLAND
Conseiller pour les Affaires Intérieures
auprès du Premier Ministre

Contre-amiral Patrick LECOINTRE
Chef du cabinet militaire du Premier Ministre

Monsieur le Général d'Armée Aérienne Achille LERCHE
Secrétaire Général de la Défense Nationale

Monsieur Bernard de MONTFERRAND
Conseiller pour les Affaires Diplomatiques
du Premier Ministre

Défense

Monsieur Renaud DONNEDIEU de VABRES
Chargé de Mission auprès du Ministre d'Etat, Ministre de la Défense

Amiral Jacques LANXADE
Chef d'Etat-Major des Armées

Monsieur Henri CONZE
Délégué Général pour l'Armement

Monsieur François ROUSSELY
Secrétaire Général pour l'Administration

Monsieur le Général de Corps Aérien Jean RANNOU
Chef du Cabinet Militaire du Ministre d'Etat, Ministre de la Défense

Monsieur Jean-Claude MALLET
Directeur chargé des Affaires Stratégiques

Affaires Etrangères

Monsieur Bruno RACINE
Chargé de mission auprès du Ministre des Affaires Etrangères
Directeur du centre d'analyses et de prévisions (CAP)

Monsieur Jean-Marie GUEHENNO
Ambassadeur de France auprès de l'UEO

Monsieur François BARRY-DELONGCHAMP
Direction des Affaires Politiques
Chef du service des affaires stratégiques

Budget

Madame Isabelle BOUIILLOT
Directeur du Budget

Intérieur

Monsieur Jean RIOLACCI
Préfet
Haut fonctionnaire de Défense

Recherche

Monsieur Jérôme PAOLINI
Chargé de Mission auprès du Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

Industrie

Monsieur Didier LOMBARD
Directeur Général des Stratégies Industrielles
Ministère de l'Industrie des Postes et Télécommunications et du Commerce Extérieur

Coopération

Monsieur Antoine POUILLIEUTE
Directeur de Cabinet du Ministre de la Coopération

Commissariat à l'Energie Atomique

Monsieur Roger BALERAS
Directeur des Applications Militaires

Personnalités

Monsieur Thierry de MONTBRIAL
Directeur de l'IFRI

Monsieur Raymond LEVY
Président d'honneur de RENAULT S.A.

Monsieur Jean PRADA
Cour des Comptes

Monsieur Gabriel ROBIN
Ambassadeur

Monsieur le Général d'Armée Mary-Jean VOINOT
Inspecteur Général des Armées

Monsieur le Recteur Michel ALLIOT

Secrétariat Permanent

Général Eric de la MAISONNEUVE
Secrétariat Général de la Défense Nationale

Contre-Amiral Philippe MALLARD
Délégation aux Affaires Stratégiques
Ministère de la Défense

Monsieur Marc GUILLAUME
Maître des Requêtes au Conseil d'Etat

PLANS D'ILLUSTRATION

CHAPITRE 1 - CARTES DE L'EUROPE EN 1914, 1958 ET 1993

CHAPITRE3 - LA TEORIE DES ENSEMBLES APPLIQUEES À L'EUROPE DES ALLIANCES
- EVOLUTIONS DES FORCES STRATEGIQUES NUCLEAIRES PREVUES PAR LES ACCORDS START 1 ET START II

CHAPITRE 4 - PRESENCE DE LA FRANCE DANS LE MONDE
- EXEMPLE DE DEPLOIEMENT HORS DU TERRITOIRE METROPOLITAIN

CHAPITRE 5 - ARTICULATION DES FORCES ARMEES

CHAPITRE 6 - TAUX D'ENCADREMENT ET DE PROFESSIONNALISATION COMPARES DES FORCES EN 1993 (E.U.-FR-GB-ALL)

CHAPITRE 8 - CROISSANCES COMPAREES DU BUDGET DE L'ETAT, DES INVESTISSEMENTS DE LA DEFENSE (TITRE V) DU P.I.B.
- EVOLUTION COMPAREE DU PRELEVEMENT DE LA DEFENSE/ PIB (E.U.-FR-GB-ALL)

CHAPITRE 9 - DEFENSE ET OPINION PUBLIQUE

PRÉSIDENCE
DE LA
RÉPUBLIQUE

INSTALLATION DE LA COMMISSION CHARGEE DE L'ELABORATION DU LIVRE BLANC SUR LA DEFENSE ET LA SECURITE NATIONALE PAR LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE

JEUDI 23 AOUT 2007 à 16h00

PALAIS DE L'ELYSEE

DOSSIER DE PRESSE

Éléments du dossier

1. Extraits du discours du président de la République, le 7 mars 2007
   Lettre de mission signée par le Président de la République

2. Qu'est-ce qu'un Livre blanc ?

3. Objectifs du nouveau Livre blanc

4. Elaboration du nouveau Livre blanc, une nouvelle méthode de travail
   Liste des membres de la Commission
   Biographie de M. Jean-Claude Mallet

5. Démarche Livre blanc dans d'autres pays

6. Grands thèmes

Point de contact

« La modernisation de la doctrine et de l'outil de défense sera un axe majeur, fondamental, du quinquennat. »

« La génération qui n'a pas connu la guerre n'a pas moins de responsabilités que celle qui l'a connue, elle en a davantage. »

« Le projet qui est le mien pour la défense n'est pas dissociable du projet d'ensemble que je propose aux Français. »

Nicolas Sarkozy
7 mars 2007

Qu’est-ce qu’un Livre blanc ?

Un Livre blanc est un document de référence qui définit pour une période donnée les objectifs d’une politique publique, le cadre dans lequel elle s’exerce et donc les grands choix qu’elle appelle.
S’agissant de la défense et de la sécurité nationale, les évolutions considérables intervenues depuis 1994, date de rédaction du dernier Livre blanc, nécessitent qu’une réflexion en profondeur soit menée sur notre politique générale afin de déboucher sur un nouveau document.

Ces travaux seront conduits sous l’égide d’une commission d’une trentaine de membres, **faisant largement appel à des personnalités de la société civile, incluant des représentants des assemblées, ainsi que les hauts responsables civils et militaires**.

Le Président de la République a souhaité que cette **réflexion soit très ouverte** ; elle s’appuiera donc sur des **consultations très larges** et des **auditions publiques** ; elle recueillera les avis de spécialistes comme l’expérience **des acteurs de terrain**. Des échanges seront organisés avec nos principaux partenaires européens et internationaux. Un forum sera mis en place sur internet pour susciter l’intérêt de nos concitoyens vis-à-vis de ce travail et les inviter à s’exprimer.

Ce nouveau Livre blanc, troisième de la V^{ème} République après ceux de 1972 et de 1994, sera remis au Président de la République en mars 2008. Il s’inscrira dans une perspective de 15 ans, tout en ayant vocation à être réexaminé et actualisé régulièrement.

« Les Livres blancs doivent être régulièrement actualisés comme le font nos grands alliés, sauf à figer la pensée et l’action, alors même que nous devons être plus réactifs dans un environnement dont la seule constante pour au moins les deux ou trois décennies à venir sera l’instabilité. » (Nicolas Sarkozy, 7 mars 2007).

Ce document définira une **stratégie globale de défense et de sécurité**.

Il formulera des **propositions concrètes d’adaptation de l’organisation de l’Etat** comme de ses outils de réponse aux menaces du 21ème siècle.

Il servira de base aux **prochaines lois de programmation** militaire et de sécurité intérieure qui doivent permettre à l’Etat de faire face aux crises de toute nature susceptibles d’affecter la sécurité de nos concitoyens. Il fixera les orientations **de la nécessaire réforme de l’Etat dans ces domaines.**

Les cinq objectifs du nouveau Livre blanc

« Nous devons tirer toutes les conséquences des interactions croissantes entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure, illustrées notamment par l'exportation de la menace terroriste sur notre territoire. Plus que jamais, nous devons avoir une approche globale des enjeux de notre sécurité et des réponses que nous y apportons. Sécurité intérieure, politique extérieure, défense militaire et civile ; toutes ces dimensions sont de plus en plus imbriquées et interagissent entre elles » (Nicolas Sarkozy, 7 mars 2007).

Le Président de la République a fixé les objectifs de la commission dans la lettre adressée à son président le 28 juillet 2007 (rendue publique le 31 juillet).

Les principaux objectifs du nouveau Livre blanc sont :

1. **L'actualisation de l'analyse prospective de notre sécurité et de l'environnement international** ainsi que, en conséquence, l'actualisation des **missions** assignées aux forces armées et à nos moyens de sécurité ;

2. La définition d'une **stratégie globale de défense et de sécurité nationale**
   Il s'agit du **premier Livre blanc à intégrer la défense et la sécurité nationale dans un même document politique** (pour mémoire, en 1972 comme en 1994 c'est un Livre blanc sur la défense qui avait été remis au Président de la République). Le périmètre des travaux du futur Livre blanc a été **élargi à la sécurité nationale**, afin d'inclure l'ensemble des domaines qui concourent à l'organisation de l'Etat face aux crises et qui peuvent affecter les intérêts fondamentaux de la nation ;

3. La redéfinition des **capacités** nécessaires pour atteindre ces objectifs et remplir ces missions ;

4. Les **restructurations** et les **réformes** indispensables permettant de **retrouver la cohérence nécessaire entre les besoins, les financements et le cadre général de nos finances publiques ;**

5. Une **réforme en profondeur du ministère de la défense et de l'Etat** pour les adapter à l'ensemble de ces objectifs.

Elaboration du Livre blanc : une nouvelle méthode de travail

Une logique d'ouverture et de transparence

Le processus d'élaboration du Livre blanc s'inscrit dans une **logique d'ouverture et de transparence** voulue par le Président de la République.

Le Livre blanc sera élaboré par une commission composée de 35 membres dont le périmètre retenu est très large : 12 responsables militaires et civils des différentes administrations (6 ministères), 4 parlementaires (2 députés et 2 sénateurs, de la majorité et de l'opposition) et 19 personnalités qualifiées ou représentants de la société civile. Le Président de la République a souhaité une **composition ouverte** et une **présence des parlementaires dès l'origine**.

Dès la première semaine d'octobre, **des auditions publiques** seront organisées pour permettre aux membres de la commission de recueillir les témoignages de personnalités françaises et étrangères (responsables publics et privés, chercheurs, experts, acteurs de terrain).

Un site internet, dédié aux travaux de la commission, sera mis en service très rapidement afin d'informer le grand public de l'état d'avancement de la réflexion.

Des forums de discussion sur internet seront ouverts à l'attention du grand public, afin de recueillir avis et propositions.

Un appel à contributions sera adressé aux centres universitaires et à la communauté des chercheurs.

Les membres de la commission effectueront également des visites sur le terrain.

Une réflexion sans tabou

La lettre de mission du Président de la République précise que la « *réflexion sera conduite **sans préjugé** ; elle permettra d'aborder de façon ouverte et transparente les choix auxquels nous serons confrontés.* »

« Le Président de la République doit être assuré de disposer des différents éléments d'expertise et de contre-expertise indispensables à la préparation de la décision. » (Nicolas Sarkozy, 7 mars 2007).

La **démarche interministérielle** de ces travaux est renforcée par la fonction de secrétariat général de la Commission confiée au Secrétariat général de la défense nationale.

De nombreuses administrations sont associées aux travaux du futur Livre blanc (intérieur, outre-mer et collectivités territoriales ; affaires étrangères et européennes ; économie, finances et emploi ; enseignement supérieur et recherche ; défense ; transports ; santé ; etc.).

Un calendrier rapide

- 23 août : installation de la Commission par le Président de la République suivie de la première réunion de la Commission ;
- première semaine d'octobre : début des auditions publiques ;
- fin 2007 : point d'étape avec le Président de la République ;
- mars 2008 : approbation du Livre blanc par le Président de la République.

Liste des membres de la commission chargée de l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (décret du 30 juillet 2007)

I - Au titre de la représentation nationale :

- deux députés désignés par le président de l'assemblée nationale : **Mme Patricia Adam et M. Guy Teissier**.
- deux sénateurs désignés par le président du sénat : **M. Didier Boulaud et M. Serge Vinçon**.

II - Au titre des administrations :

1. Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales :

- le secrétaire général du ministère ;
- le directeur général de la police nationale.

2. Ministère des affaires étrangères et européennes :

- le directeur général des affaires politiques et de sécurité.

3. Ministère de l'économie, des finances et de l'emploi :

- le directeur général du trésor et de la politique économique.

4. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche :

- le directeur de la stratégie à la direction générale de la recherche et de l'innovation.

5. Ministère de la défense

- le chef d'état-major des armées ;
- le directeur général de la gendarmerie nationale ;
- le délégué général pour l'armement ;
- le secrétaire général pour l'administration ;
- le directeur général de la sécurité extérieure ;
- le directeur chargé des affaires stratégiques.

6. Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique :

- le directeur du budget.

III - Au titre des personnalités qualifiées :

- **M. Benoît d'Aboville**, conseiller maître à la Cour des comptes, ancien ambassadeur de France à l'OTAN et en république tchèque ;
- **M. Nicolas Baverez**, avocat ;
- **M. Olivier Darrason**, président de l' IHEDN ;
- **M. Olivier Debouzy**, avocat ;
- **M. Alain Delpuech**, directeur, conseiller de l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique ;
- **Mme Thérèse Delpech**, directrice des affaires stratégiques au Commissariat à l'énergie atomique ;
- **M. Jean-Martin Folz**, ancien président directeur-général de PSA Peugeot Citroën ;
- **M. le général de corps d'armée Pierre Garrigou-Grandchamp**, commandant de la formation de l'armée de terre ;
- **M. François Heisbourg**, conseiller spécial, Fondation pour la recherche stratégique ;
- **Mme Danièle Hervieu-Léger**, président de l'école des hautes études en sciences sociales ;
- **M. le général de corps aérien Patrice Klein**, commandant de la région aérienne Sud et directeur central du matériel de l'armée de l'air ;
- **Monsieur Thierry de Montbrial**, directeur général de l'IFRI ;
- **M Bernard Pêcheur**, conseiller d'Etat, ancien secrétaire général du ministère des finances, ancien directeur général de la fonction publique ;
- **M. Maurice Quénet**, recteur de l'académie de Paris ;
- **Mme Christine Roger**, ambassadrice, représentante permanente de la France auprès de l'Union de l'Europe occidentale et représentante permanente de la France au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne à Bruxelles ;
- **M. Bruno Racine**, conseiller maître à la Cour des comptes, président de la Bibliothèque nationale de France ;
- **Amiral Edouard Scott de Martinville**, chargé de mission auprès du ministre de la défense ;
- **M. François Sureau**, avocat, écrivain ;
- **M. Bruno Tertrais**, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique et chercheur associé au Centre de recherches et d'études internationales.

Biographie de M. Jean-Claude Mallet

Conseiller d'Etat
Né le 25 mars 1955 à Paris
Marié, 2 enfants

Etudes : Ecole Normale Supérieure (Ulm, Lettres 76)
Agrégation de Lettres Modernes (1978)
Ecole Nationale d'Administration (1983-1985)

Expérience professionnelle :

- Auditeur, puis maître des requêtes au Conseil d'Etat (1985-1989) ; rapporteur de la Commission du code de la nationalité (1987-1988) ;
- Maître de conférences à l'IEP de Paris (1985-1986) ;
- Consultant pour les questions stratégiques au Centre d'analyse et de prévision du ministère des affaires étrangères (1985-1986) ;
- Chargé de mission auprès du directeur des affaires juridiques, ministère des affaires étrangères (1986-1989) (terrorisme, immigration, G7) ;
- Adjoint au Préfet, coordonnateur pour la libre circulation des personnes en Europe (1989), ministère des affaires étrangères ;
- Délégué aux relations internationales, ministère de l'Intérieur (1989-1991) ;
- Conseiller technique pour les affaires internationales et stratégiques, cabinet du ministre de la défense (janv 1991-juin 1992) ;
- Directeur chargé des affaires stratégiques, ministère de la défense (juin 1992-juillet 1998) ; Rapporteur de la Commission chargée de l'élaboration du Livre blanc sur la défense (1993-1994) ; Secrétaire du Comité stratégique sur la réforme de la défense (1995-1996) ;
- Secrétaire général de la défense nationale (juillet 1998-août 2004) ;
- Nommé Conseiller d'Etat en 2000 ;
- Délégué interministériel auprès du Premier Ministre pour l'aide aux pays touchés par la catastrophe du 26 décembre 2004 (janvier-août 2005).

Président du conseil d'administration de l'Ecole Normale Supérieure (février 2006)

Décor. : Officier de la Légion d'honneur, Chevalier de l'ordre national du mérite
Chevalier de l'ordre national du mérite de Pologne

Démarches « Livre blanc » dans d'autres pays.

Nombreux sont les pays qui formalisent, dans un document de référence, leur doctrine et leur stratégie en matière de défense et de sécurité.

Sans être exhaustif, on peut notamment citer plusieurs pays ayant réalisé un Livre blanc : l'Allemagne, l'Afrique du Sud, l'Australie, la Bulgarie, le Canada, la Chine, la Corée du Sud, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, l'Irlande, le Japon, la Norvège et la Russie.

L'exercice le plus récent parmi nos proches partenaires est le Livre blanc allemand de 2006 qui remplace celui de 1994. Il analyse la menace en prenant en compte le développement du terrorisme international et entérine, sur la base des engagements en cours, l'évolution de la Bundeswehr vers une armée de projection. Il prête une attention particulière à la relation de l'Allemagne avec l'OTAN et l'Union européenne.

Aux Etats-Unis, chaque nouvelle Administration élabore un document de référence, la « National Security Strategy », (la dernière date de 2006) qui est ensuite déclinée par les ministères concernés (pour la défense la « National Military Strategy »). Un processus périodique de révision permet, soit de réactualiser le document de référence, soit de fixer une nouvelle stratégie.

Le Royaume-Uni procède de manière comparable. En effet la *« Strategic Defence Review »* de juillet 1998 a été complétée en juillet 2002 par le document «*Strategic Defence Review : a New Chapter* » pour prendre en compte la menace terroriste. Ces documents de référence font l'objet de déclinaisons telles que par exemple en décembre 2003 « *Delivering Security in a Changing World* » ou en juillet 2004 « *Future Capabilities* ».

Le contenu de ces ouvrages est variable selon les pays. La plupart ont été réactualisés après les attentats du 11 septembre 2001, pour intégrer la nouvelle menace terroriste.

Certains pays, parmi lesquels l'Allemagne, le Canada, le Danemark, la Russie et Singapour, ont clairement fait le choix d'un concept global associant défense et sécurité.

La méthode adoptée pour l'élaboration des différents Livres blancs est propre à chacun. Seul un petit nombre de pays (le Canada, le Danemark et l'Estonie par exemple) a procédé à de larges consultations pour établir ce document de référence.

Chez la majorité de nos partenaires, la réactualisation de ces documents de référence se fait, tous les deux à cinq ans, beaucoup plus fréquemment qu'en France.

Les grands thèmes

Pour définir une stratégie globale de défense et de sécurité pour notre pays et ses intérêts, à quelles principales questions la Commission va-t-elle s'intéresser au cours de son mandat ? En voici un aperçu non exhaustif :

- L'élaboration d'une stratégie globale de défense et de sécurité pour notre pays et ses intérêts nécessite une connaissance actualisée du contexte international, économique et stratégique dans lequel la France évolue. L'accroissement de la menace terroriste, l'émergence de nouveaux pôles de puissance régionale, les risques induits par la prolifération d'armements, la mondialisation et les évolutions technologiques constituent des caractéristiques pérennes de notre environnement. Quelles sont les menaces qui pèsent aujourd'hui sur la population et sur les intérêts stratégiques de la France ?

- La France joue un rôle international de premier plan. Elle est membre permanent du Conseil de sécurité. Elle contribue à la sécurité de l'Alliance atlantique dans son ensemble et tient une place centrale dans la construction de l'Europe de la Défense. Le Président de la République s'est engagé à renforcer encore la dimension européenne de la politique française de défense et de sécurité. Comment nos alliances et accords de défense ont-ils vocation à évoluer ?

- L'un des enjeux en matière de défense et de sécurité est le besoin d'accéder aux capacités technologiques et industrielles permettant de garantir l'approvisionnement, y compris sur le long terme, des matériels répondant aux besoins nationaux de défense et de sécurité. A cet effet, l'Etat veille au maintien et au développement d'une base industrielle et technologique de défense avec un juste niveau d'autonomie, à l'échelle européenne, tout en recherchant sa compétitivité. Dans le contexte d'une rationalisation des capacités industrielles européennes, quelle dépendance la France est-elle prête à accepter ? Quel effort de recherche et technologie la France doit-elle produire pour asseoir la crédibilité de sa défense ? Comment dynamiser nos exportations ?

- Stratégie de défense et de sécurité nationale : quelles sont les meilleures voies pour garantir la protection de nos concitoyens et celle du territoire ? Quelles sont les conditions de crédibilité de notre force de dissuasion ? Faut-il faire évoluer l'équilibre entre les grandes missions et fonctions assignées à nos forces armées et à nos moyens de sécurité ? Quels efforts la Nation doit-elle réaliser dans le domaine du renseignement ? Y a-t-il lieu de faire évoluer le format des armées et leurs implantations au regard des évolutions de nos besoins de défense et de sécurité ?

- Protection et sécurité civile : Quelles sont les conditions d'organisation et de renforcement de la sécurité civile face aux nouveaux risques ? Comment renforcer sa coordination avec les moyens militaires de défense et de sécurité ?

- Défense et société : *« Dix ans après la professionnalisation de notre armée, il nous faut veiller plus que jamais à conforter le lien Armées-Nation et la place des militaires dans notre société. »* (Nicolas Sarkozy, 7 mars

2007). Comment renforcer la conscience des problématiques de défense et de sécurité au sein de la société civile française ? Comment accroître l'implication du Parlement dans la définition et la mise en œuvre de notre politique de défense ?

- Réforme de l'Etat et organisation des pouvoirs publics : des restructurations et des réformes sont indispensables pour permettre à l'Etat de retrouver la cohérence nécessaire entre les besoins, les financements et le cadre général de nos finances publiques. Quelles réformes en profondeur du ministère de la défense et de l'Etat devront être conduites pour les adapter aux enjeux de notre défense et de notre sécurité ? Comment améliorer la prévention des crises et les capacités de réaction rapide de l'Etat à l'extérieur comme à l'intérieur du territoire national ?

Défense et Sécurité nationale

Le Livre blanc

Défense et Sécurité nationale

Le Livre blanc

préface de

Nicolas Sarkozy

Président de la République

Odile Jacob

La **documentation** Française

© Odile Jacob/La Documentation française
juin 2008
15, rue Soufflot, 75005 Paris

www.odilejacob.fr

ISBN : 978-2-7381-2185-1

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L.122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

SOMMAIRE

Préface du Président de la République 9
Introduction 13

Première partie
DE LA MONDIALISATION À LA STRATÉGIE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Chapitre 1 : L'incertitude stratégique 19
Chapitre 2 : Les conséquences pour la France et l'Europe 43
Chapitre 3 : La stratégie de sécurité nationale 61

Deuxième partie
L'AMBITION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE DE LA FRANCE

Chapitre 4 : L'ambition européenne 81
Chapitre 5 : La rénovation transatlantique 99
Chapitre 6 : La sécurité collective au XXIe siècle 113

Troisième partie
UNE NOUVELLE STRATÉGIE POUR L'ACTION

Chapitre 7 : Quels engagements ? 127
Chapitre 8 : Connaître et anticiper 133
Chapitre 9 : Prévenir 151

Chapitre 10 : Dissuader 169
Chapitre 11 : Protéger 175
Chapitre 12 : Intervenir 199
Chapitre 13 : Les forces 221

Quatrième partie
LA DYNAMIQUE DE LA RÉFORME

Chapitre 14 : Des professionnels au service de la nation 235
Chapitre 15 : La réorganisation des pouvoirs publics 251
Chapitre 16 : L'industrie et la recherche 261
Chapitre 17 : L'effort financier 285
Chapitre 18 : L'adhésion de la nation 299

Relevé de conclusions 313
Composition de la Commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 321
Glossaire 324
Liste des principaux acronymes 330

Annexes 335
Lettre de mission (336) – Décret (338)
Table des cartes et graphiques 341

PRÉFACE
DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

La politique de défense et de sécurité de la France est, à nouveau, à la croisée des chemins.

Quatorze années après le précédent Livre blanc, la mondialisation a profondément modifié la vie économique comme la vie quotidienne et les relations internationales. De nouvelles puissances ont émergé et de nouvelles vulnérabilités se sont révélées. Le clivage traditionnel entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure s'est encore davantage effacé.

Dans le même temps, la France a remporté le défi de la professionnalisation de ses forces. Pour construire l'armée dont elle avait besoin, elle a consenti un effort important, mais elle a aussi rencontré des difficultés indéniables. Le modèle d'armée 2015, qui guidait sa transformation, s'est révélé à la fois inadapté et inaccessible.

Aujourd'hui, chef des armées, garant de la défense des intérêts vitaux et stratégiques de notre pays, je porte la responsabilité du choix de la stratégie et des moyens dont la France a besoin pour aborder, lucidement et sereinement, les enjeux de sécurité de ce début de XXIe siècle. À ce titre, j'ai deux objectifs : celui que notre pays reste une puissance militaire et diplomatique majeure, prête à relever les défis que nous confèrent nos obligations internationales, et celui que l'État assure l'indépendance de la France et la protection de tous les Français.

Pour donner corps à cette ambition, c'est ensemble que nous devons entreprendre les efforts nécessaires.

C'est pourquoi j'ai voulu une réflexion très large qui ne limite pas les questions de défense aux seules armées, pas plus que les questions de sécurité aux seules forces de sécurité intérieure.

C'est aussi pourquoi j'en ai confié la responsabilité à une commission pluraliste, réunissant des personnalités de tous horizons professionnels et politiques, y compris des armées et des administrations de la défense et de la sécurité. Des personnalités de toutes disciplines et de toutes origines ont été entendues, qu'il s'agisse des partis politiques, de chercheurs, de syndicats, de philosophes et, bien sûr, de membres de la communauté militaire et de sécurité.

C'est pour cette raison également que le Parlement a été associé de façon inédite aux travaux. Pour la première fois, des parlementaires ont été membres de la Commission du Livre blanc. Pour la première fois, les commissions parlementaires ont été consultées en amont sur les choix stratégiques. Pour la première fois, le Livre blanc sera présenté au Parlement, et un débat aura lieu sur notre politique de défense et de sécurité.

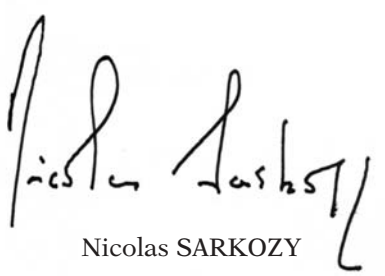
De ce travail émerge un nouveau concept ; celui d'une stratégie de sécurité nationale qui associe, sans les confondre, la politique de défense, la politique de sécurité intérieure, la politique étrangère et la politique économique. Cette stratégie porte une ambition européenne et internationale qui est au cœur de la vocation de la France dans le monde. J'ai la conviction que cette nouvelle doctrine et les moyens qui lui sont dévolus garantiront la sécurité des Français et notre capacité à assumer nos responsabilités internationales.

Pour faire vivre cette stratégie, des réformes profondes sont aujourd'hui nécessaires. Elles vont décloisonner les pouvoirs publics, accélérer les processus de décision et de réaction aux crises, créer de nouvelles marges de manœuvre. Celles-ci seront toutes réinvesties dans l'outil de défense, c'est à ce prix que nous pourrons moderniser nos équipements et renforcer les capacités opérationnelles de nos armées.

L'objectif que je fixe à toute la communauté de défense et de sécurité nationale, aux militaires, aux civils, aux ingénieurs, aux ouvriers, l'objectif que j'assigne à l'ensemble de la collectivité nationale, est de mener à bien l'adaptation de cet outil aux enjeux du XXI^e^ siècle. Cette étape sera exigeante pour tous les Français, qui continueront à consentir un effort budgétaire majeur pour leur défense et leur sécurité. Elle sera exigeante pour tous les personnels dont je suis sûr qu'ils sauront s'engager pleinement dans la réforme que je propose. Mais elle est nécessaire pour que la France soit à la hauteur de ses ambitions, que l'État ait les moyens de garantir l'indé-

pendance nationale et que les armées comme les moyens de la sécurité intérieure et de la sécurité civile assurent sa liberté d'action et son autonomie de décision.

Le monde de l'après-guerre froide cède très vite la place à un monde plus mobile, plus incertain et imprévisible, exposé à des vulnérabilités nouvelles. Dans ce monde qui vient, la sécurité de la nation sera assurée et la France jouera tout son rôle pour la défense de la paix et de ses valeurs.



Nicolas SARKOZY

INTRODUCTION

En 1994, après la fin de la division forcée de l'Europe par le « rideau de fer », la France a entrepris une adaptation majeure de sa stratégie et de son appareil de défense. Elle a décidé, en 1996, de professionnaliser entièrement ses forces armées, de démanteler ses armes nucléaires sol-sol et de constituer une capacité d'intervention extérieure (de « projection ») adaptée à la nouvelle donne stratégique. Près de quinze ans plus tard, en 2008, le monde a radicalement changé. Alors que la période de l'après-guerre froide est terminée, que la mondialisation structure désormais l'ensemble des relations internationales, il est devenu nécessaire d'adopter une nouvelle stratégie.

Un environnement toujours plus instable

La mondialisation transforme en profondeur les fondements mêmes du système international. La distribution de la puissance mondiale se modifie au bénéfice de l'Asie. Les États sont concurrencés, dans leurs stratégies, par de nouveaux acteurs puissants. La typologie des menaces et des risques oblige à redéfinir les conditions de la sécurité nationale et internationale. Le rôle et la place des instruments militaires sont modifiés.

La complexité et l'incertitude s'imposent comme des caractéristiques majeures de ce nouvel environnement. *Aucune grille d'analyse unique* ne permet d'appréhender, dans l'ensemble de leurs dimensions, les dynamiques économiques, stratégiques, politiques et culturelles de la mondialisation.

Les exemples de cette complexité abondent. L'enrichissement spectaculaire d'une partie naguère déshéritée de la planète va de pair avec la paupérisation de pays ou de régions entières. Le nombre de conflits

entre États est en diminution, mais le niveau de la violence peut être extrême, et de nouveaux risques, sanitaires ou écologiques, ont des conséquences pour la sécurité collective. Des ruptures stratégiques majeures sont possibles à tout moment, comme le montrent le changement d'échelle du terrorisme et ses suites. L'interdépendance économique crée des solidarités qui peuvent renforcer la stabilité planétaire, mais, simultanément, les rapports de forces entre États ont repris toute leur place dans les relations internationales. La codification de nouvelles règles de gouvernance mondiale apparaît aussi nécessaire que difficile à élaborer et à faire respecter.

Cette liste n'épuise pas l'incertitude du monde dans lequel nous sommes entrés, *un monde qui n'est pas nécessairement devenu plus dangereux, mais certainement plus imprévisible, plus instable, plus contradictoire que celui qui se dessinait en 1994*, lors de l'élaboration du précédent Livre blanc. Dans un tel environnement, *des vulnérabilités nouvelles* affectent le territoire national et la population française. Elles s'imposent comme des éléments déterminants pour l'adaptation de notre défense et de notre sécurité. Elles résultent aussi bien de phénomènes globaux, tels les atteintes à la biosphère ou les risques pandémiques, que des menaces directes que font peser sur la France les réseaux terroristes, les conséquences à terme de la prolifération balistique autour du continent européen et les attaques visant les systèmes d'information et de communication.

L'ambition française est de ne pas subir les effets de l'incertitude, mais d'être capable d'anticiper, de réagir et de peser sur les évolutions internationales. Cette ambition conduit à la définition d'une stratégie nouvelle de sécurité nationale. Il nous faut tirer parti des révolutions de la connaissance et de l'information, prévenir ou dissuader le risque de guerre, garantir la sécurité des citoyens, sur le territoire et au loin, là où peuvent se jouer la sécurité de la France, la défense de l'Europe et la paix internationale.

Une méthode nouvelle

En installant, le 23 août 2007, la Commission chargée de l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, le Président de la République a souhaité que la réflexion soit conduite sans préjugé et qu'elle permette d'aborder de façon pluraliste et transparente les choix auxquels la France pourrait être confrontée. La Commission a pleinement utilisé cette liberté d'action. Sa composition était délibérément ouverte : outre des représentants des administrations et des forces armées, elle comportait des parlementaires issus de la majorité et de l'opposition, des personnalités qualifiées venues du monde universi-

taire et des instituts de recherche stratégique, des représentants de l'industrie, ainsi que des experts indépendants (*cf*. p. 321).

La Commission a pris des initiatives, sans précédent pour un tel exercice. Elle a tenu quarante *auditions publiques*, retransmises par les chaînes parlementaires, et entendu à cette occasion cinquante-deux personnalités françaises et internationales, représentant quatorze nationalités venues des cinq continents : responsables politiques, officiers généraux, acteurs de terrain, experts, représentants de la société civile. De nombreuses consultations ont été organisées dans un cadre plus restreint, compte tenu de la confidentialité requise pour certains échanges : représentants des administrations concernées, français et étrangers, experts civils et militaires, membres des conseils représentatifs des personnels de la défense et de la sécurité, chefs d'entreprise, représentants des organisations syndicales, représentants d'associations, universitaires, journalistes.

Le dialogue avec la représentation nationale a comporté des échanges réguliers avec les commissions des deux assemblées, puis une série d'auditions à huis clos avec les ministres du gouvernement, sur le projet de Livre blanc, avant même que le texte ne soit arrêté par le Président de la République. Cette démarche représente une novation radicale.

Un *site Internet* a été créé, qui a suscité plus de 250 000 visites depuis son ouverture, signe de l'intérêt de l'opinion pour l'évolution de la politique de sécurité et de défense de la France. Dans un souci de dialogue, la Commission a également organisé, sur son site, une série de forums sur la plupart des sujets traités par le Livre blanc : la place de la France dans le monde, la dissuasion nucléaire, l'Europe de la défense, la notion de sécurité nationale, le lien armée-nation, les relations avec l'OTAN, les réservistes, les interventions extérieures, etc.

Les membres de la Commission sont bien entendu allés à la rencontre des professionnels qui œuvrent au service de la défense et de la sécurité du pays. De nombreux déplacements dans les forces ou sur des théâtres d'opération ont permis de prendre la mesure des espoirs, des attentes et des difficultés, notamment en ce qui concerne la qualité et la disponibilité des matériels. Ces visites ont comporté systématiquement des tables rondes entre les membres de la Commission et les personnels de toutes catégories. Au niveau européen, des échanges avec nos principaux partenaires, ainsi qu'avec des personnalités de l'Union européenne et de l'Alliance Atlantique, ont permis de présenter la démarche de la Commission et de recueillir les analyses de nos partenaires.

Une stratégie renouvelée

Au terme de ces travaux, ce Livre blanc introduit *une innovation majeure dans la définition de la stratégie de la France*. Il expose *une stratégie non seulement de défense, mais aussi de sécurité nationale*.

Son objet est de parer aux risques et aux menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation. Les menaces peuvent provenir d'États et de groupes non étatiques transnationaux. Les risques peuvent résulter de catastrophes naturelles ou sanitaires qui appellent des réponses à l'échelle mondiale. Les atteintes possibles à la vie du pays peuvent être la conséquence soit d'intentions hostiles, soit de ruptures accidentelles. Dans tous les cas, la possibilité d'une atteinte à la sécurité nationale appelle un effort d'anticipation, de prévention et de réponse rapide, mobilisant l'ensemble des moyens des pouvoirs publics et la mise en œuvre de coopérations européennes et internationales. Cette stratégie inclut donc aussi bien la sécurité extérieure que la sécurité intérieure, les moyens militaires comme les moyens civils, la politique de défense proprement dite et la politique de sécurité intérieure et de sécurité civile, la politique étrangère et la politique économique.

La définition d'une stratégie d'ensemble en matière de sécurité correspond à une nécessité nouvelle, qui s'impose à la France comme à l'ensemble de ses alliés et partenaires : s'adapter aux bouleversements engendrés par la mondialisation.

Première partie

DE LA MONDIALISATION À LA STRATÉGIE DE SÉCURITÉ NATIONALE

CHAPITRE 1

L'INCERTITUDE STRATÉGIQUE

La mondialisation est une situation nouvelle dans laquelle la diffusion de l'information et de la connaissance, la transformation des échanges économiques et la modification des rapports de forces internationaux ont, d'emblée, un impact mondial. Elle crée une interaction et une interdépendance généralisées et non maîtrisées entre tous les États. Elle permet à une multitude nouvelle d'acteurs non étatiques et d'individus de tirer le parti maximum des possibilités de circulation internationale accélérée des hommes comme des données et des biens, matériels et immatériels.

La mondialisation structure donc profondément l'évolution de la sécurité internationale. Elle constitue l'un des changements les plus importants intervenus depuis la fin de la guerre froide, événement qui servait de toile de fond au Livre blanc sur la défense de 1994. Nous sommes entrés dans une ère nouvelle, animée par des mouvements très différents, contradictoires, et ne répondant plus aux logiques institutionnelles, sociales, culturelles, militaires qui ont façonné notre vision de l'après-guerre froide.

Des développements positifs depuis 1994

Depuis vingt ans, *le nombre de démocraties a progressé*. Elles représentaient en 2007 63 % des États contre 40 % en 1987[1]. Certes, cette tendance n'est ni globale ni irréversible ; elle concerne essentiellement l'Europe. Des régimes autoritaires dominent encore plus

1. Source : Freedom House, 2007.

de la moitié de la population mondiale, et certains États n'ont de démocratique que le nom. Mais la fin de la logique d'affrontement entre deux systèmes politiques et économiques antagonistes, l'universalisation du modèle d'économie libérale porté par les démocraties et la réduction relative de la pauvreté dans les zones de croissance forte, en dépit de grandes disparités entre États ou au sein d'un même pays, ont contribué à desserrer des tensions qui avaient marqué la période précédente.

En chiffres absolus, depuis le milieu des années 1990, une réduction de la pauvreté sans précédent a permis à près de 400 millions de personnes, essentiellement en Chine, de passer au-dessus du seuil de l'extrême pauvreté, symbolisé par un revenu inférieur à 1 dollar par jour.

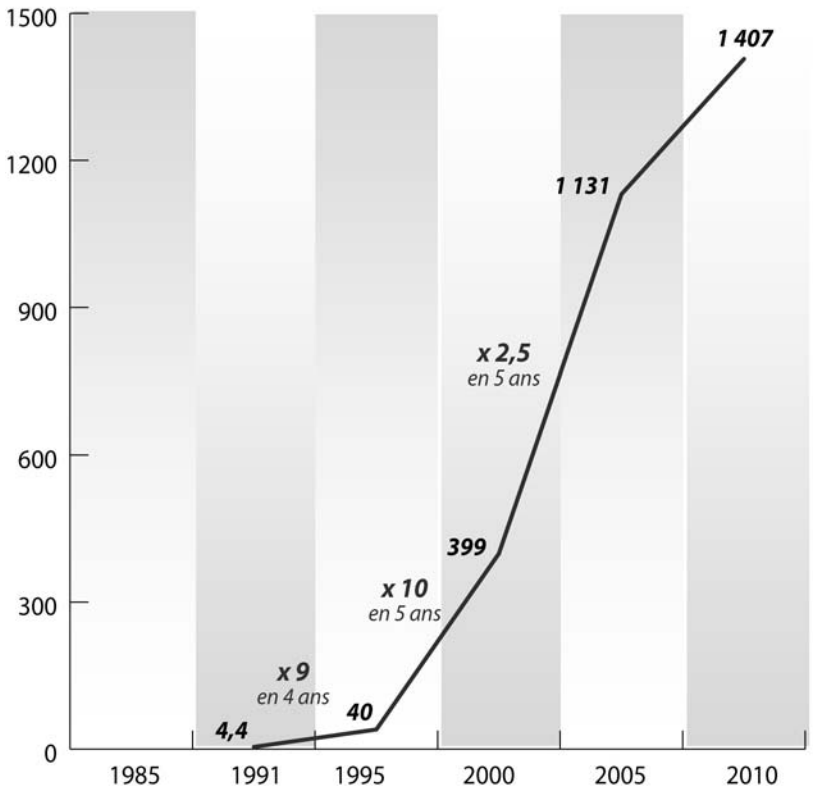
L'interdépendance accrue des marchés et des économies mondiales tempère les risques de confrontation aiguë entre États. On observe, lors d'accidents majeurs d'ordre climatique ou sanitaire, comme à l'occasion du tsunami du 26 décembre 2004, de l'épidémie du SRAS en 2002-2003, ou cette année en Birmanie et en Chine, une capacité croissante de mobilisation et de coopération internationales. La conscience d'une responsabilité commune face à des risques planétaires progresse, même si l'adoption de solutions globales demeure difficile à obtenir.

L'essor du réseau *Internet* a bouleversé les modes de communication, de formation, d'accès à la connaissance. Utilisé par 16 millions de personnes environ en 1996, Internet comptait 1,1 milliard d'utilisateurs en 2006, et la courbe de croissance reste exponentielle. Cette révolution crée un monde plus transparent, sans frontières, même si l'Internet est étroitement surveillé dans certains États, et fondé sur l'échange. Le temps s'en trouve compressé de manière inédite. Appuyée sur une chute impressionnante des coûts des télécommunications, cette mutation offre des potentialités sans précédent, aussi bien aux puissances économiques qu'aux pays en développement, à des groupes ou à des individus.

Dans ce contexte favorable, on constate une *diminution du nombre de conflits armés*. La décroissance a été régulière de 1990 à 2006. Il en est ainsi en Europe, avec la fin des conflits armés qui ont ensanglanté les Balkans dans les années 1990. C'est aussi le cas en Afrique, en Angola, au Liberia, au Rwanda. D'autres exemples sont venus illustrer cette tendance en Asie, avec la solution trouvée à des conflits armés qui pesaient sur l'Indonésie, à Aceh, à la suite de la catastrophe du tsunami et de la médiation européenne, ainsi qu'au Timor-Oriental.

La *capacité de mobilisation de la société internationale* progresse, grâce à l'aspiration d'un nombre croissant d'États à jouer un rôle régional ou mondial, et à assumer plus de responsabilités pour se voir reconnaître un statut international supérieur. La volonté d'empêcher, de limiter ou d'arrêter les guerres doit être mise à l'actif des nouveaux

Évolution du nombre d'internautes 1991-2008



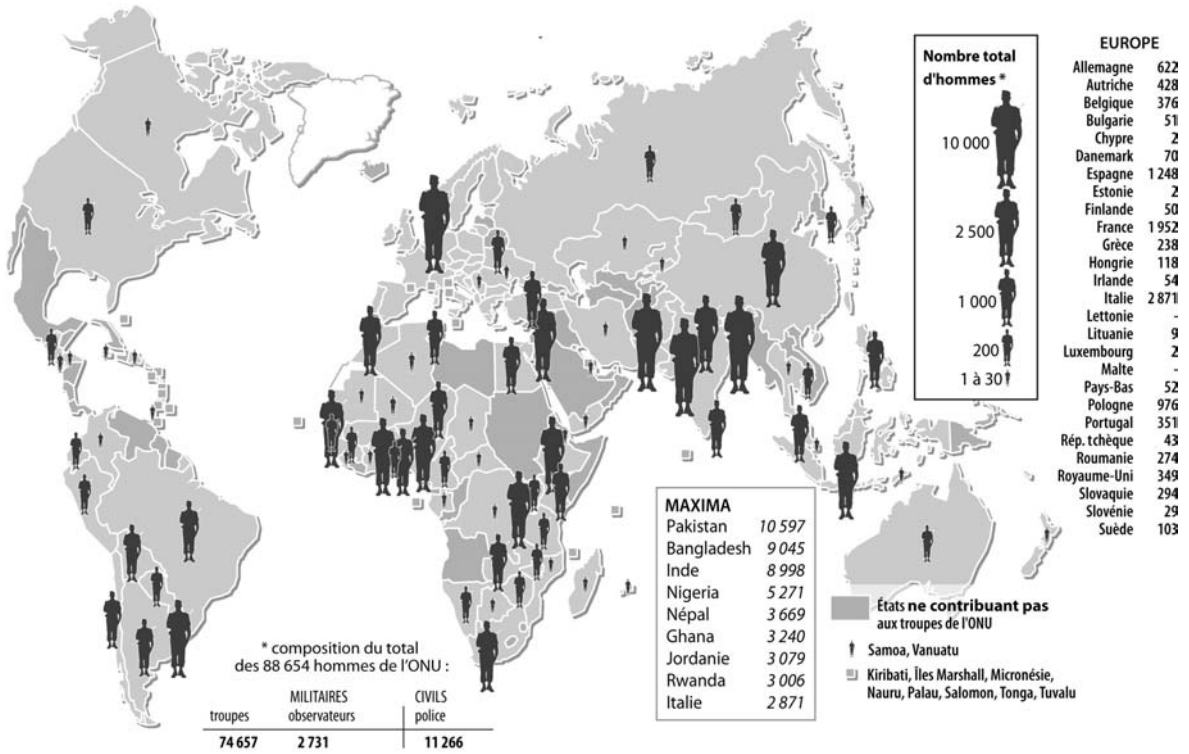
Source : ministère de la Défense (d'après des sources ouvertes).

instruments de prévention que peut procurer la mondialisation. La coopération internationale pour la gestion ou la prévention des crises a pris une ampleur spectaculaire : les Nations unies déploient en 2008 près de 90 000 hommes dans des opérations de maintien de la paix. Toute opération de stabilisation ou de soutien à la paix fait appel à plusieurs dizaines d'États ou d'organisations.

Dans le même temps, des États importants, comme ceux qui sont issus de l'éclatement de l'Union soviétique, l'Afrique du Sud ou la Libye ont renoncé, selon les cas, à leur statut, à leurs armes et à leurs ambitions nucléaires.

L'Europe est en voie de parachever son unité. L'élargissement historique de l'Union européenne est déjà un atout considérable. Elle est désormais la première puissance économique et commerciale du

Contribution des États aux opérations de l'ONU en 2008



Source : ONU, avril 2008.

monde, et le plus important contributeur en matière d'aide au développement. Elle dispose de moyens diplomatiques, financiers, économiques et militaires essentiels pour la stabilisation du système international. Pour les États membres, c'est à l'échelle européenne qu'un grand nombre de questions de sécurité trouvent désormais leur solution : tel est le cas de la sécurité sanitaire ou environnementale, de la reconstruction des zones de crise après un conflit ou de la lutte contre la grande criminalité organisée.

L'élargissement de l'Union a été conforté, sur le plan de la sécurité, par celui de l'Alliance Atlantique. Celle-ci a évolué d'une structure militaire destinée à faire face à un pacte de Varsovie qui la menaçait directement, vers une organisation de sécurité capable d'offrir aux Nations unies des capacités militaires multinationales, fondées sur une relation et une coordination étroites entre les moyens américains et les moyens européens.

Des tendances inquiétantes

Les revers de la mondialisation

La mondialisation, qui démultiplie les échanges dans tous les domaines, présente aussi un versant négatif. La rapidité des moyens de transport n'augmente pas seulement les risques de contamination sanitaire et Internet ne permet pas uniquement la propagation des virus informatiques. Les moyens de communication font émerger un monde de plus en plus transparent, mais l'immédiateté qu'ils engendrent entraîne *la diffusion rapide de toutes les formes de crises*, politiques, économiques et financières.

Les internautes devraient représenter en 2011 environ 22 % de la population mondiale. L'instantanéité de la communication se mesure aussi au volume de messages échangés chaque jour par voie électronique, évalué entre 100 et 200 milliards. *L'accélération foudroyante de la circulation de l'information*, et avec elle du rythme de l'action dans tous les domaines, rend infiniment plus complexe la gestion de ces crises. Elle fragilise la capacité régulatrice des États et augmente, dans la même proportion, la capacité d'intervention autonome d'entreprises, d'organisations ou de réseaux sur la scène planétaire.

Les stratégies de défense et de sécurité doivent, dès lors, répondre à des problèmes nouveaux : non plus seulement la défense ou le contrôle d'espaces délimités, mais la prise en compte de l'explosion de flux non maîtrisés de personnes, de biens ou d'idées. Les réponses ne peuvent elles-mêmes qu'être globales, associant tous les moyens

Le rôle croissant des acteurs non étatiques

L'ouverture des frontières, l'immédiateté de l'information, la fluidité des échanges, l'extraordinaire croissance des flux financiers à travers le monde relativisent le rôle et le poids des États dans la gestion des relations internationales. Leur capacité à contrôler les flux financiers internationaux, à réguler les transactions économiques, à veiller à ce que le flot d'informations diffusées par Internet ne comporte pas d'éléments criminels ou illégaux est désormais très diminuée.

Les *organisations non gouvernementales* sont devenues des acteurs de premier plan : leur capacité de mobilisation des opinions publiques leur donne des moyens d'action, le cas échéant de pression, considérables sur les politiques des États et les organisations internationales.

Les *grands médias de diffusion de l'information*, notamment la télévision, jouent un rôle essentiel dans la perception des opinions publiques et le jugement porté sur la légitimité des interventions militaires. L'effet CNN et l'effet Al-Jazira dans la formation de l'opinion internationale sont des corollaires de cette puissance alternative des médias.

Certaines fonctions régaliennes sont désormais assurées par des groupes privés. Des *sociétés militaires privées* se développent en marge des forces régulières.

Les *organisations criminelles* se structurent à l'échelle mondiale, avec des moyens tels qu'elles acquièrent et dépassent la puissance de certains États. Les réseaux terroristes ont modifié leurs modes opératoires et résistent aux appareils de sécurité étatiques les plus performants. Les réseaux impliqués dans le trafic de drogue, notamment en Afghanistan, ou encore en Amérique latine, et les collusions qu'ils entretiennent, constituent une menace croissante.

de la puissance publique et de la société civile, et tous les niveaux de mobilisation, national, européen et international.

La communication à l'échelle mondiale rend également plus sensible la diffusion des modèles économiques, politiques ou culturels, perçue comme une tentative pour réduire la diversité du monde. Dès lors, *le refus de l'homogénéisation* engendre des réactions identitaires multiples, parfois violentes, et porteuses de nouvelles fractures à l'échelle planétaire.

La mondialisation va ainsi de pair, paradoxalement, avec une montée des nationalismes, du fanatisme religieux, ou des réactions de reprise en main autoritaires. Les uns exploitent les possibilités de diffusion de leurs idées par le truchement d'Internet et des autres moyens d'information et de communication. Les autres s'attachent à mettre en place des moyens de cloisonnement de l'espace virtuel, de contrôle et d'interdiction, ou même de manipulation de la communication.

La mondialisation nourrit aussi des inégalités économiques et sociales flagrantes. *Des régions entières demeurent à l'écart des bénéfices de la croissance mondiale* et, au lieu de diminuer, les écarts se sont creusés entre les plus riches et les plus pauvres. Une telle situation, au moment où la diffusion de l'information rend ces inégalités plus visibles, est lourde de *menaces pour la stabilité internationale*. Elle peut engendrer révoltes et extrémismes. Une grande partie du *continent africain, de l'Asie et même de l'Amérique latine* est restée en marge des effets positifs de la mondialisation.

La croissance économique des nouvelles puissances va de pair avec celle de la *consommation d'énergie*, ainsi qu'un *besoin accru en ressources naturelles et en matières premières stratégiques*, ce qui contribue à *deux types de désordres*.

Le premier concerne les atteintes à la biosphère, dont le *réchauffement climatique*, qui exercera d'ici 2025 des effets encore difficiles à mesurer sur l'équilibre des zones polaires, le niveau des océans, la géographie des migrations humaines, la sécurité alimentaire, et l'extension des aires de répartition de certaines maladies. La propagation des agents microbiens semble devoir s'accélérer. Ces nouveaux risques ne peuvent être abordés et traités qu'à l'échelle mondiale, selon des organisations et des modes d'action nouveaux. Leur impact sur la sécurité doit être mesuré longtemps à l'avance.

Le second est la *tension accrue sur les approvisionnements stratégiques*. La consommation mondiale d'énergie pourrait doubler d'ici 2030. Les pays de l'Union européenne dépendent aujourd'hui à plus de 75 %, pour leur consommation de pétrole, de zones de production situées au Moyen-Orient, en Afrique ou en Russie. Les chiffres sont comparables pour le gaz. Les pays en forte croissance économique, comme l'Inde et surtout la Chine, cherchent de nouvelles sources d'approvisionnement sur l'ensemble de la planète. Concurrence et peut-être conflits pourraient résulter de tensions trop fortes et non régulées.

La surexploitation des ressources naturelles est susceptible de relancer à l'échelle mondiale *des tensions inconnues jusqu'à présent à ce degré pour satisfaire les besoins en énergie, en eau, en nourriture et en matières premières*. Ces questions relèvent de stratégies de régulation elles-mêmes mondiales.

En accélérant les échanges de toute nature, la mondialisation facilite *les programmes de prolifération d'armes prohibées ou régulées* par les traités internationaux. Ces développements sont le fait non plus seulement de la volonté de certains États, mais aussi des initiatives prises par des réseaux privés et clandestins. La prolifération des *armes nucléaires* revêt une nouvelle dimension, avec les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan en 1998, de la Corée du Nord en 2006, et les

Environnement et changement climatique : conséquences sur la sécurité, 2008

Source : ministère de la Défense (d'après des sources ouvertes).

graves soupçons qui pèsent sur le programme nucléaire de l'Iran. Cette dynamique représente une menace majeure, susceptible de bouleverser la sécurité internationale dans les années à venir.

Simultanément, les technologies permettant la fabrication de *missiles* balistiques, de missiles de croisière ou encore de drones se sont largement diffusées. Depuis 1994, plusieurs pays ont franchi le seuil de 1 000 kilomètres de portée (Iran, Pakistan) ou ont accédé à des portées nettement supérieures (Inde, Corée du Nord).

Dans le domaine *chimique*, la mise en œuvre de la convention d'interdiction des armes chimiques de 1993 n'est pas satisfaisante : aucune inspection inopinée de sites (inspections « par défi » prévues dans la convention internationale) n'a été conduite. Dans le domaine *biologique* – le plus difficile à contrôler et qui bénéficie des progrès spectaculaires des sciences du vivant –, aucun instrument de contrôle de la convention d'interdiction signée en 1972 n'existe.

L'ÉVOLUTION DES FORMES DE VIOLENCE

Le *terrorisme* a franchi un seuil historique et changé d'échelle le 11 septembre 2001. Il a provoqué un traumatisme aux États-Unis, l'opération militaire en Afghanistan qui a renversé le régime des Talibans, la fragilisation du Pakistan et, indirectement, la guerre en Irak. Les attentats de 2001 et ceux qui ont suivi, en Europe notamment (Madrid 2004, Londres 2005), ont marqué un tournant dans l'ampleur, la diffusion, les modes opératoires et l'efficacité des réseaux terroristes. Le terrorisme est devenu capable de frapper au cœur de tous les pays, à une échelle de violence sans précédent, avec un degré de préparation internationale et d'intensité dans l'action jamais atteint auparavant par des groupes terroristes.

Djihadisme, islamisme, terrorisme

En Europe, *djihad* est souvent traduit par « guerre sainte ». Mais étymologiquement, *djihad* signifie « effort vers un but déterminé », c'est-à-dire, d'une part, l'effort pour défendre ou propager l'islam et, d'autre part, l'effort du croyant pour se conformer aux règles du Coran. On retrouve cette référence dans divers versets du Coran, sous des formes différentes : répandre l'islam par la persuasion, combattre pour repousser une attaque contre l'islam, etc.

De même que l'on distingue l'islam de son exploitation politique (l'*islamisme*), il faut différencier la notion religieuse de djihad du *djihadisme*, qui en est le dévoiement par l'action terroriste.

Cette radicalisation de la violence à l'échelle mondiale en fait l'une des menaces majeures pour les années à venir. Elle impose une transformation des stratégies de défense et de sécurité.

Les *guerres* en Afghanistan puis en Irak, celles qui ont ensanglanté l'Afrique ont dominé la scène internationale. Les deux premières, après des phases d'action militaire de haute intensité, utilisant tous les moyens des technologies de pointe, se prolongent en guérillas et se développent au sein des populations civiles. En Irak, un nouveau point de focalisation de la violence terroriste internationale visant les populations civiles s'est installé. En Afrique, la guerre reste une réalité ou une menace potentielle dans de trop nombreuses régions. Dans certains pays africains, la part des dépenses militaires dans les budgets nationaux demeure excessivement élevée et freine le développement. Dans d'autres, le contrôle du territoire est devenu, pour longtemps, un problème aigu.

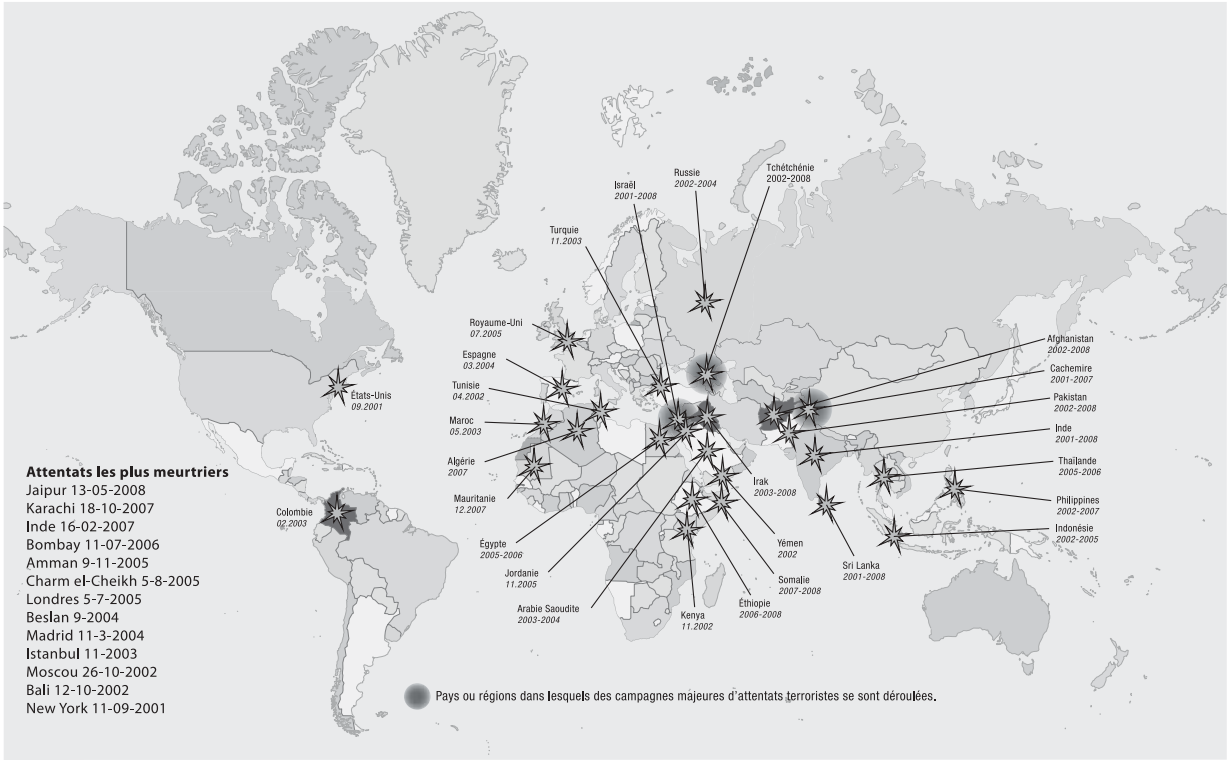
La privatisation de la violence armée se développe. Parallèlement à la généralisation du phénomène des milices dans les États plus fragiles, des sociétés militaires privées se créent en marge ou aux côtés des forces régulières. Ces sociétés assurent la sécurité d'entreprises installées dans des régions instables, comme en Afrique. Mais elles jouent aussi un rôle direct de plus en plus manifeste dans les phases de stabilisation suivant les interventions militaires internationales. Cette évolution va à l'encontre du principe de légitimité du monopole étatique de la force armée. Le soldat en uniforme n'est plus immédiatement assimilable à un combattant qui agit dans un cadre multinational. À la confusion qui résulte de la multiplication des milices s'ajoute alors le brouillage de l'identité des forces disposant d'un mandat international.

L'AUGMENTATION DES DÉPENSES MILITAIRES DANS LE MONDE

Les *dépenses militaires dans le monde*, qui avaient nettement baissé dans les années 1990, se sont accrues depuis lors de façon continue. Ainsi, l'effort de défense mondial, qui était, en dollars constants de 2007, de *867 milliards* de dollars en 1998, a atteint *1 204 milliards* de dollars en 2006 : il est remonté au niveau du début des années 1990.

Cet accroissement résulte d'abord des dépenses de l'Amérique du Nord. Les États-Unis ont en effet vivement augmenté en 2002 un effort qui a connu, depuis, une croissance plus rapide que leur produit intérieur brut (PIB). Ils sont le principal déterminant de la tendance mondiale à la hausse. Leurs dépenses et, en Europe, celles du Royaume-Uni, ont aussi augmenté significativement en raison de l'effort de guerre en Afghanistan et en Irak.

Les principaux attentats dans le monde depuis septembre 2001



Source : ministère de la Défense.

Cependant, même hors de ces deux pays, la dépense mondiale a augmenté depuis 1998 (*cf*. graphique, p. 31). L'Asie du Sud et de l'Est, avec 40 milliards de dollars supplémentaires depuis cette date, connaît une évolution marquée. La Chine poursuit la modernisation de ses équipements, avec de nombreux achats à la Russie (avions de combat, sous-marins) et un accroissement de ses capacités nucléaires et balistiques. Les dépenses de l'Inde ont augmenté au rythme, élevé, de la croissance de son PIB. Il en résulte un développement important des moyens militaires des deux pays et surtout de la Chine.

L'Europe et l'Amérique du Sud ont le moins augmenté leurs dépenses militaires depuis 1998, en proportion.

Les comparaisons officielles doivent en outre être utilisées avec précaution car la transparence des dépenses de certains pays majeurs, comme la Chine, est limitée.

Les grandes crises non résolues

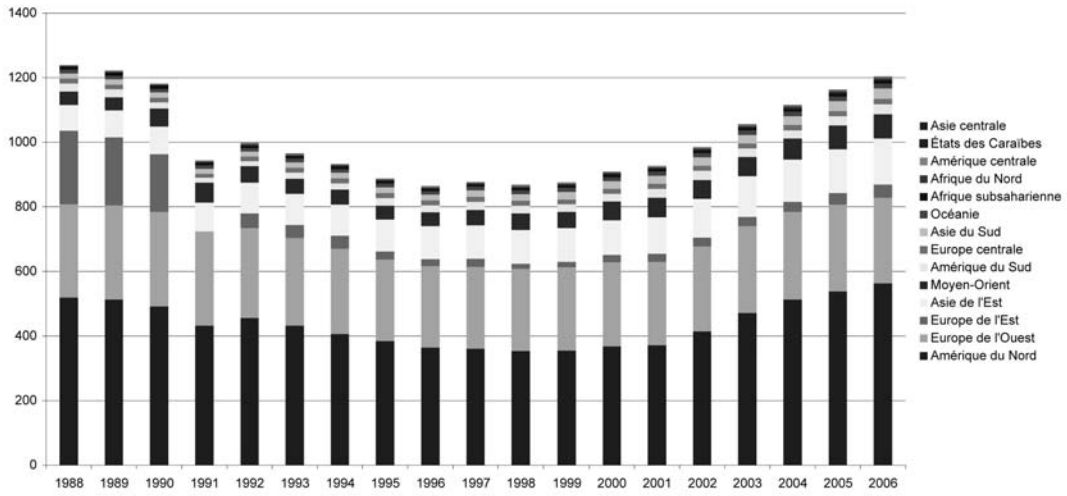
Il convient de mettre à part le cas des *Balkans*, où la situation demeure cependant fragile. Mais la guerre qui avait marqué les pays de l'ex-Yougoslavie tout au long des années 1990 s'est éteinte.

En revanche, à rebours des espoirs nés durant ces mêmes années 1990, *une géographie conflictuelle majeure se dessine, depuis la Méditerranée orientale jusqu'à l'Inde*.

Au Proche et au Moyen-Orient, la paix est sans cesse menacée par au moins quatre sources de conflit. L'impasse du processus de paix entre Israël et les Palestiniens qui avait été lancé en 1993 nourrit une logique de radicalisation inséparablement sociale, religieuse et sécuritaire. Le Liban demeure victime de crises répétées, en grande partie manipulées par des acteurs extérieurs, notamment depuis la Syrie et l'Iran. La poursuite des hostilités en Irak fait redouter une montée générale de l'antagonisme entre chiites et sunnites, et entretient un foyer de violences qui affecte l'ensemble de la région. Le programme nucléaire et balistique ainsi que les activités extérieures de l'Iran s'ajoutent à des menaces ouvertes contre l'existence même d'Israël. Relevant à l'origine de logiques distinctes, ces crises présentent néanmoins de plus en plus de liens directs et indirects et un risque d'enchaînement qu'alimentent, jusqu'à présent, l'incapacité des institutions internationales et des grandes puissances à engager une dynamique de règlement pacifique et celle des pays de la région à surmonter leurs divisions.

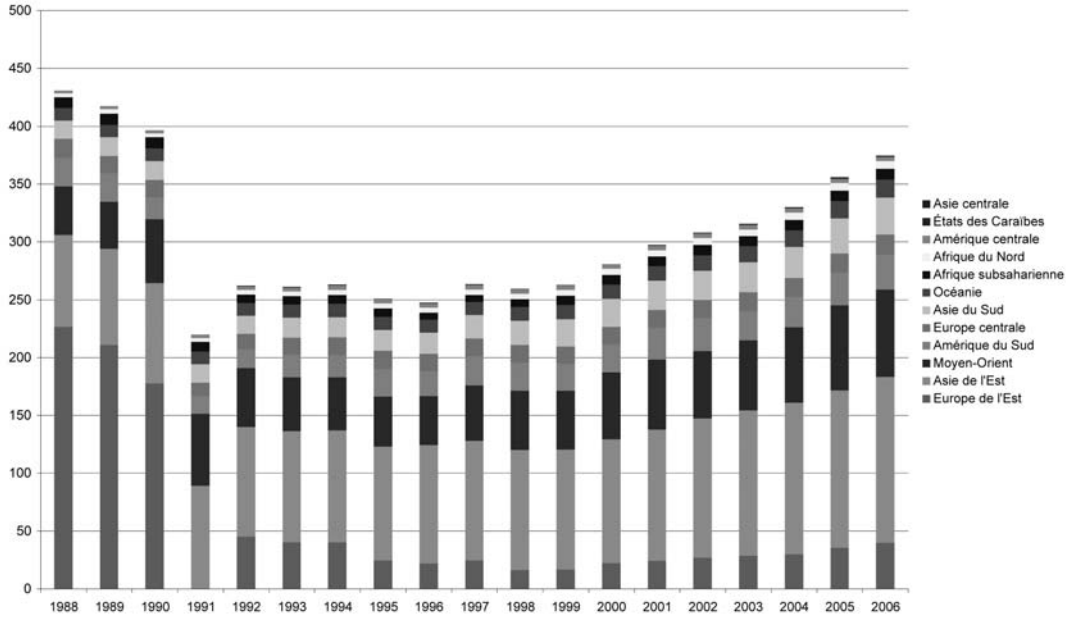
Dans le même temps, les opérations de stabilisation en Afghanistan se prolongent, créant le sentiment que la puissance occidentale

Évolutions de l'effort mondial de défense (en milliards de dollars, 2007)



Source : Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), www.sipri.org.

Évolutions de l'effort mondial de défense
(en milliards de dollars, 2007 – hors Europe de l'Ouest et Amérique du Nord)



Source : Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), www.sipri.org.

Nota : « Europe de l'Ouest » : Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suède, Suisse, Royaume-Uni, Turquie.

« Europe centrale » : Albanie, pays baltes (à partir de 1991), Bulgarie, Hongrie, Pologne, RDA (jusqu'en 1990), Roumanie, Tchécoslovaquie (puis ses successeurs à partir de 1992), Yougoslavie (puis ses successeurs à partir de 1992).

« Europe de l'Est » : URSS jusqu'en 1990 ; données 1991 indisponibles, compte tenu de la fin de l'Union soviétique ; à partir de 1992, Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie, Russie, Ukraine.

est exposée et vulnérable. La situation au Pakistan apparaît de plus en plus fragile : les zones frontalières avec l'Afghanistan sont déstabilisées, non contrôlées et utilisées comme des sanctuaires par Al-Qaida et les groupes qui lui sont affiliés. Ces derniers sont susceptibles de menacer la sécurité du Pakistan et des forces internationales en Afghanistan, comme de préparer des actions terroristes dans les pays occidentaux. La question du Cachemire n'est pas réglée, en dépit d'un dialogue renouvelé avec l'Inde. Cette situation s'inscrit dans un contexte de renforcement des capacités balistiques et nucléaires du Pakistan.

La détresse des populations de ces régions prépare des générations nouvelles n'ayant comme horizon que la violence armée.

Les résistances à la présence de forces étrangères, même sous mandat international, se durcissent, alors que le recours à la force militaire seule apparaît inadapté.

D'autres crises, sans solution actuelle, pèsent sur la sécurité internationale.

Sur le *continent africain* subsistent de nombreux conflits et des situations de guérilla. Ils deviennent de plus en plus complexes, en raison de la multiplication des acteurs et des phénomènes d'extension de ces conflits au niveau régional. Telle est la situation dans la corne de l'Afrique, dans la région des Grands Lacs ou dans l'espace sahélien.

En *Asie*, des risques de conflits non résolus, liés à l'Histoire, sont susceptibles de porter atteinte à grande échelle, s'ils ne sont pas prévenus, à la sécurité internationale : ainsi la question coréenne, celles de Taiwan et du Cachemire. Avec au moins trois puissances nucléaires déclarées, la Chine, l'Inde et le Pakistan, et la présence de deux autres puissances majeures en Extrême-Orient, la Russie et les États-Unis, ces risques sont préoccupants.

La nouvelle donne stratégique et l'instabilité

La mondialisation ne crée un monde ni meilleur ni plus dangereux qu'il y a deux décennies. Elle dessine en revanche les contours d'un système international nettement plus instable, moins contrôlé, et donc plus inquiétant, qui appelle des réponses à la fois globales et très spécifiques.

Le déplacement progressif du centre de gravité stratégique vers l'Asie

À l'horizon 2025, l'Asie sera devenue l'un des pôles majeurs de la vie internationale, avec l'Europe et l'Amérique. De nouvelles puissances auront émergé, la Chine et l'Inde se situant aux premiers rangs.

Plus de la moitié de la population mondiale sera d'origine asiatique à cette date, soit environ 4,7 milliards d'habitants. La Chine devrait devenir le premier importateur et exportateur mondial. Sauf rupture majeure sur le plan interne ou international, le produit intérieur brut (PIB) de la Chine et celui de l'Inde pourraient être multipliés par trois d'ici deux décennies, et l'Asie devrait alors représenter la moitié de la consommation mondiale de pétrole.

Cette montée en puissance, conjuguée avec celle d'autres pays émergents, dessine les contours d'un système économique et géopolitique mondial restructuré. Le poids des nouvelles puissances, l'ampleur des intérêts en jeu, la concurrence pour l'accès aux marchés et aux ressources modifient l'équation stratégique globale.

L'essor de l'Asie n'est pas exempt de fragilités, comme en témoignent les risques de surchauffe économique, le sous-développement persistant de pans entiers de la population, l'exposition à des risques naturels majeurs ou à des catastrophes écologiques. Il n'est pas non plus irréversible, si l'une des causes de conflits potentiels débouche sur une guerre qui, dans les conditions de la région, pourrait être dévastatrice. L'Asie est aussi, en effet, l'une des zones principales où pourraient s'exprimer des rivalités ou des conflits susceptibles de déstabiliser le système de sécurité internationale.

Toutefois, l'affirmation de ces nouvelles puissances est, sans conteste, l'un des traits les plus importants du futur paysage stratégique.

Le déclin relatif des puissances occidentales

Le monde occidental, soit essentiellement l'Europe et l'Amérique, n'est plus le seul détenteur de l'initiative économique et stratégique au sens où il l'était encore en 1994.

Sur le plan économique, les pays européens et nord-américains ne produiront plus, dans vingt ans, qu'environ 40 % de la richesse mondiale. Ils seront à cet égard rattrapés par l'Asie.

Sur le plan démographique, les projections mettent en évidence le recul de la part relative des pays occidentaux. En 2025, les États-Unis et l'Europe ne représenteront plus que 9 % de la population mondiale.

Les modèles de gouvernance et les valeurs promus par ces États, s'ils sont parfois enviés, suscitent de plus en plus souvent une contes-

Questions stratégiques en Asie

L'Asie est d'ores et déjà la partie du monde la plus dynamique, où la croissance est la plus forte, la population la plus nombreuse, et les mutations les plus impressionnantes. C'est aussi une région qui comprend de nombreux conflits non résolus (Cachemire, péninsule coréenne, question de Taiwan), des tensions interétatiques (Inde-Pakistan, Inde-Chine, Chine-Japon), et où trois des principaux pays du monde ont des intérêts stratégiques et une présence militaire (Russie, Chine, États-Unis). C'est la seule région où trois puissances nucléaires ont des frontières communes, qui ne sont pas internationalement reconnues (Inde-Pakistan-Chine), tandis que la Corée du Nord, qui a effectué un essai nucléaire en octobre 2006 et qui continue de développer ses technologies balistiques, inquiète ses voisins, tout particulièrement le Japon. Son implication dans la prolifération dans le monde est déstabilisante.

Dans ce contexte, la forte augmentation de l'effort militaire, notamment en Chine (avec des taux annoncés pour le budget de 10 % par an en moyenne de 1989 à 2007, et de 17 % pour les deux années 2007 et 2008), est un élément de préoccupation d'autant plus sérieux que les données de cet effort manquent de transparence s'agissant de la Chine, que la région ne connaît aucun système de sécurité collective et que les mesures de confiance entre États y sont limitées.

tation radicale, idéologique, religieuse, entretenue par la diffusion du djihadisme *via* Internet et les moyens d'information publique. La puissance occidentale, l'obsession de sécurité qui l'anime depuis 2001, la façon dont elle s'exprime, sont souvent perçues comme agressives. La mondialisation économique a donc bien engendré un mouvement d'ouverture et d'unification sans précédent de la société internationale, mais elle ne crée pas encore une adhésion universelle à une vision commune du monde. Au contraire, la contestation des ambitions occidentales nourrit de nouvelles tensions et des violences.

La supériorité technologique et militaire américaine et européenne restera réelle, mais elle sera concurrencée. Le développement des moyens militaires des nouvelles puissances leur permettra une présence plus forte et plus étendue dans leurs zones d'intérêt. Nombreux sont ceux, notamment en Asie, qui accèdent à des niveaux technologiques équivalents dans certains domaines clés, tels que les technologies de communication, de l'information ou de l'espace.

Les conséquences de ces tendances de fond ne doivent toutefois pas être surestimées, ni dramatisées.

Les pays occidentaux portent eux-mêmes des visions diversifiées du monde et ne sauraient être réduits à un seul « modèle », ni se lais-

ser entraîner dans une vision binaire des rapports internationaux. Leur différentiel technologique restera favorable, surtout lorsqu'ils investissent dans les sciences et les technologies de pointe.

À cet égard, les États-Unis demeureront la référence. Ils conserveront pour leur part, dans les quinze prochaines années, les avantages qui en font la puissance économique, technologique et militaire de premier rang dans le monde : démographie vigoureuse, secteur privé dynamique, avance décisive dans l'économie de la connaissance et des communications, prééminence technologique et militaire. Quatre-vingts pour cent du total mondial des serveurs informatiques sont américains.

C'est la volonté de rester ouverts, de s'organiser ensemble, d'investir dans la connaissance et de porter leurs valeurs, qui permettra aux autres pays occidentaux de jouer leur rôle dans la sécurité internationale, dans un monde où les équilibres de puissances et la gouvernance mondiale vont de toute façon évoluer.

Les États-Unis, puissance majeure en 2025

Les États-Unis disposent pour longtemps des principaux attributs de la puissance. Outre ceux déjà cités, ils peuvent compter sur leur forte capacité d'innovation nourrie par des investissements importants dans la recherche et le développement (70 milliards de dollars), leur domination militaire sur les espaces communs (air, mer, espace), et un réseau d'alliances sans équivalent, à commencer par l'alliance avec les pays européens, dont la France.

Les États-Unis sont cependant confrontés à des facteurs de fragilisation tant sur le plan économique (endettement, dépendance économique et financière à l'égard de l'Asie, risque de crise monétaire), que militaire (difficultés en Irak et en Afghanistan, mise en œuvre de stratégies asymétriques par des adversaires de plus en plus nombreux) et diplomatique (Moyen-Orient). Leur politique est devenue depuis quelques années la cible de toutes les contestations. La volonté de la Russie de réaffirmer sa place et l'essor de la Chine dans tous les domaines pourraient conduire à relativiser la place de l'Amérique. Une des conséquences possibles de cette situation est une crise de confiance des alliés des États-Unis dans les deux régions les plus volatiles : le Moyen-Orient et l'Extrême-Orient. Le retour sur soi est aussi une tentation qui peut guetter une partie de la société américaine.

Cependant, la sous-estimation du dynamisme des États-Unis est une donnée permanente et, d'ici 2025, il est peu plausible que les fondements de leur puissance soient mis en péril.

Les fragilités du système de sécurité collective

Le système de sécurité collective apparaît fragilisé. La plupart des instruments et des institutions de la société internationale (ONU, OMC, FMI, etc.) et des instruments multilatéraux de maîtrise des armements traversent une double crise de légitimité et d'efficacité.

La crise de légitimité résulte d'abord de l'absence d'accord sur la réforme du Conseil de sécurité des Nations unies. L'organe chargé par excellence du maintien de la paix et de la sécurité internationale reste la clé de voûte des relations internationales. Mais sa représentativité désormais insuffisante est une cause de fragilité croissante, au fur et à mesure que se dessinent de nouveaux équilibres internationaux.

En outre, les instruments de maîtrise des armements et de lutte contre la prolifération, malgré de nouveaux développements, subissent des mises en cause résultant soit des échecs de la lutte contre la prolifération, soit de la non-participation d'États importants, soit de la contestation ou du retrait de certains d'entre eux de traités qui ont longtemps organisé la maîtrise des armements, le désarmement et la non-prolifération (ainsi du retrait américain du traité antimissiles balistiques – ABM – de 1972, annoncé en décembre 2001 ; de la prise de distance de la Russie par rapport au Traité sur les forces conventionnelles en Europe de 1990 ; ou du retrait de la Corée du Nord du Traité de non-prolifération en 2003).

Contrairement aux espoirs nés de la fin de la guerre froide, les *logiques de puissance* n'ont pas régressé. La mondialisation économique n'a pas permis l'émergence d'un nouvel ordre mondial démocratisé et pacifié. Les États qui sont exposés à la violence du terrorisme inspiré d'Al-Qaida sont tentés de s'affranchir du cadre multilatéral qui régit l'emploi de la force, ou des normes juridiques du droit international. Les rapports de forces entre États et leurs divergences d'intérêts structurent autant les relations internationales que ne le font les nouvelles interdépendances économiques et financières.

Ainsi la Russie cherche-t-elle à conforter son retour sur la scène internationale et son statut de puissance majeure, avec un discours offensif à l'égard de certains pays européens, notamment dans son voisinage. Elle semble éprouver une certaine difficulté à prendre en compte les évolutions politiques intervenues depuis la fin du pacte de Varsovie et à assumer la plénitude du processus démocratique engagé dans les années 1990. Elle est tentée de tester les effets d'une pression, au moins économique, sur ses voisins.

La Russie : le retour d'une politique de puissance

Un des changements les plus remarquables par rapport à 1994 est l'évolution des relations entre la Russie et le monde occidental, qu'il s'agisse des États-Unis ou de l'Europe.

La politique de rapprochement engagée à la fin de la guerre froide a fait place à une série d'initiatives contraires à cet objectif : utilisation de l'arme énergétique dans les rapports internationaux, tentatives de contrôle des régions ou des pays de « l'étranger proche », remise en cause du traité sur les forces conventionnelles en Europe.

Forte de ses capacités économiques liées au prix de l'énergie, la Russie reprend une politique de puissance, qui bénéficie aussi d'un accroissement de ses dépenses militaires. Elle a augmenté l'ampleur de ses exercices militaires, qui se sont déroulés depuis 2007 en mer Baltique, dans l'Atlantique Nord, dans la Méditerranée, et dans l'océan Pacifique. La politique conduite à l'égard de voisins appartenant à l'Union européenne et à l'OTAN, ou qui y posent leur candidature, est plus préoccupante encore.

Les faiblesses auxquelles la Russie doit faire face, reconnues par les autorités russes elles-mêmes, ne sont pas moins évidentes : bas niveau d'investissements y compris dans le secteur énergétique, décroissance démographique, problèmes de santé publique, par exemple.

Une démarche commune des pays européens pour proposer à la Russie une coopération à la fois ambitieuse et équilibrée est nécessaire. Une telle démarche permettra également d'inciter la Russie à un exercice responsable de sa puissance retrouvée, élément indispensable d'un partenariat pour faire face efficacement aux défis internationaux. La volonté annoncée par la Russie d'être associée aux opérations de l'Union européenne constitue un signal encourageant. Nous avons des intérêts de sécurité communs majeurs : stabilisation de l'Afghanistan, lutte contre le terrorisme, interruption du programme nucléaire iranien.

États fragiles et zones de non-droit

À l'inverse du phénomène précédent, un nombre croissant d'États ne disposent pas de tous les attributs de la souveraineté, ou les perdent progressivement. Ils se trouvent dans l'incapacité d'assumer leurs fonctions régaliennes sur le plan de la sécurité du territoire et de la population, pour la distribution des ressources, ou la préparation de l'avenir. Ces États fragiles, très vulnérables à des crises intérieures ou à des chocs extérieurs, sont souvent dans l'incapacité de lutter contre les trafics, les rébellions, ou les activités de groupes terroristes qui utilisent leur territoire. Des zones de non-droit se constituent ainsi dans

plusieurs régions du monde, particulièrement en Afrique (zone saharo-sahélienne) et en Asie (par exemple au nord du Pakistan).

Prévenir l'apparition de crises ou de guerres dans ces États est devenu l'un des grands défis posés au système de sécurité internationale.

Surprises et ruptures stratégiques

Ceux qui contestent l'influence des pays occidentaux chercheront à *contourner* l'avantage technologique et la puissance militaire de ces pays, en même temps que leur puissance économique sera fortement concurrencée. La recherche de stratégies évitant de prendre de front nos capacités les plus efficaces et cherchant à tester les vulnérabilités de nos sociétés ira en s'intensifiant.

Dès lors, nous devons nous attendre à des surprises stratégiques, matérialisées par l'ampleur des violences ou des tentatives de blocage du fonctionnement normal de nos sociétés, là où nos moyens militaires ou de sécurité ne les attendent pas habituellement. *L'interruption des flux* de biens, de personnes, de richesses, ou encore d'informations, qui innervent aujourd'hui la vie nationale et internationale, peut prendre des formes imprévues et provoquer *des retours en arrière inattendus* dans telle ou telle partie du monde, y compris en Europe.

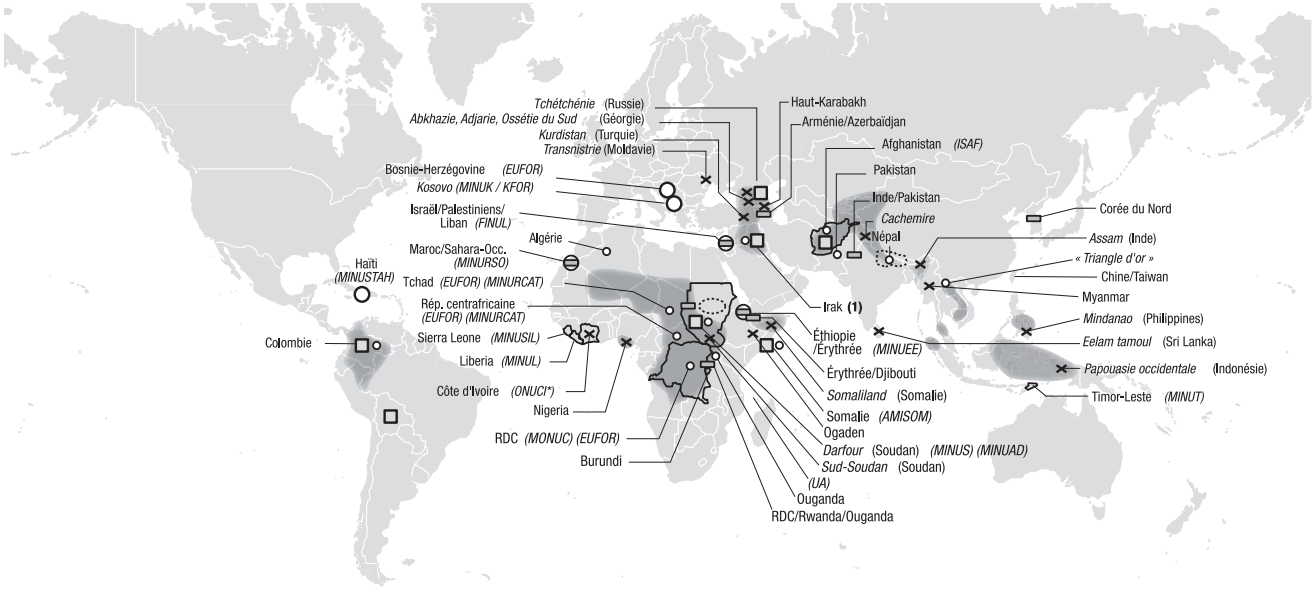
L'hypothèse la plus grave actuellement identifiée est celle d'une attaque terroriste majeure sur le territoire européen, utilisant des moyens non conventionnels, de type nucléaire, chimique ou biologique, couplée à une situation de guerre dans l'une des zones d'intérêt stratégique pour l'Europe. À cet égard, les hypothèses de déclenchement de *conflits majeurs* au Moyen-Orient et en Asie doivent être prises en compte dans notre stratégie.

Mais d'autres formes de ruptures peuvent surgir.

La rupture du *tabou nucléaire* elle-même n'est plus improbable. Les circonstances ont changé depuis l'équilibre dissuasif atteint dans les années 1960. De nouvelles puissances nucléaires sont apparues, dont les doctrines, lorsqu'elles existent, sont mal connues. L'arme nucléaire est présente dans plusieurs régions sensibles où subsistent des contentieux territoriaux. Par ailleurs, il est établi que certains groupes terroristes cherchent à accéder à des matières ou à des engins radiologiques ou nucléaires.

Le contexte international dans son ensemble appelle *la prise en compte de l'incertitude stratégique comme fondement de la pensée et de la politique de défense et de sécurité de la France*.
Cet accent sur l'incertitude n'est le signe ni d'une carence d'informations ni d'une lacune intellectuelle. *Il pose la capacité d'anticipation et de protection de la nation comme fondement d'une nouvelle stratégie axée sur l'autonomie de décision*.
Une telle stratégie s'appuie sur *une ambition et une politique internationale cohérentes* : la promotion de l'Union européenne comme acteur de sécurité globale, d'une part, l'édification d'un système de gouvernance mondiale légitime et efficace, d'autre part, sont les points d'appui nécessaires de la défense des intérêts de sécurité majeurs de la nation.

Conflits et zones de tension en 2008



Paix :
- principales interventions multinationales
  * Opérations de paix terminées début 2007
- pourparlers de paix internes

Zone de tensions :
- territoires où l'autorité régalienne est remise en cause
- zone de tensions

Conflits :
- principaux conflits où la population civile est directement prise pour cible
- mouvements sécessionnistes armés
- présence de groupes armés contestant l'autorité du pouvoir en place

(1) : intervention internationale de guerre en Irak

Source : Ministère de la défense (d'après des sources ouvertes)

Source : ministère de la Défense (d'après des sources ouvertes).

CHAPITRE 2

LES CONSÉQUENCES POUR LA FRANCE ET L'EUROPE

La France et l'Europe appartiennent à un ensemble de démocraties qui se trouvent aujourd'hui en situation de plus grande vulnérabilité qu'au moment de la sortie de la guerre froide.

Quatre zones critiques

L'arc de crise, de l'Atlantique à l'océan Indien

Cette région ne constitue pas un ensemble homogène. Chaque pays y a son identité et son histoire, ses ressorts politiques, sociaux, économiques et humains. Les sous-ensembles régionaux ont chacun sa logique : celle de la zone sahélienne, de la Mauritanie jusqu'à la Somalie, se distingue nettement des bordures de la Méditerranée, du Proche-Orient, du golfe Arabo-Persique, ou de l'Afghanistan et du Pakistan.

Mais, dans cette partie du monde, au voisinage de l'Europe, au cœur d'intérêts stratégiques pour la sécurité mondiale, des évolutions essentielles modifient les données de la sécurité de la France et de l'Europe. La poussée de l'islam radical, les antagonismes entre sunnites et chiites, la question kurde et la fragilité des régimes politiques constituent un mélange explosif. L'implantation et la mise en réseau de groupes terroristes sont devenues une donnée permanente. Les programmes nucléaires et balistiques de l'Iran risquent, à eux seuls, de déséquilibrer tout le Moyen-Orient et au-delà. Les ressources en hydrocarbures qui s'y trouvent demeurent centrales pour l'approvisionnement énergétique des pays du continent européen.

Le risque, nouveau, d'une connexion des conflits se dessine, entre le Proche et le Moyen-Orient, et la région du Pakistan et de l'Afghanistan. L'existence de programmes en général clandestins d'armes nucléaires, chimiques et biologiques aggrave ce danger, alors que les pays de ces régions acquièrent en grand nombre, ouvertement ou non, des capacités militaires appuyées sur des vecteurs aériens et des missiles. La déstabilisation de l'Irak, divisé en communautés rivales, risque de s'étendre au Moyen-Orient.

L'instabilité dans cet arc géographique peut affecter directement ou indirectement nos intérêts. Les pays européens sont présents militairement à des titres divers, au Tchad, en Palestine, au Liban, en Irak et en Afghanistan. Dans ces conditions, l'Europe et la France sont probablement appelées à s'engager davantage encore à l'avenir dans l'ensemble de la zone, pour aider à la prévention et au règlement des crises.

La sécurité en Afrique subsaharienne

La France et l'Europe ne peuvent se désintéresser du continent qui leur est le plus proche. L'Afrique, riche de nombreux atouts, dispose d'un potentiel humain et économique considérable. À long terme, ces capacités pourraient lui permettre de figurer parmi les acteurs de premier plan de la croissance économique et de la sécurité mondiales. Néanmoins, la poursuite de l'essor démographique, la faiblesse des structures étatiques et la mauvaise gouvernance risquent de freiner encore longtemps le développement et une répartition équitable de ses gains.

La sécurité en Afrique pâtira d'abord des conditions de vie liées à l'urbanisation croissante, à l'absence de structures sanitaires appropriées, à la raréfaction des ressources alimentaires locales. Le réchauffement climatique aggrave cette situation. La France et l'Europe doivent contribuer à la lutte contre la dégradation de ces conditions, afin de juguler les mouvements migratoires poussés par la détresse économique et sociale. Dans le même temps, l'éradication des conditions permettant à des trafics de plus en plus importants de transiter vers l'Europe par ce continent est un objectif de premier plan, rendu plus sensible encore par la croissance spectaculaire des flux de stupéfiants en provenance d'Amérique latine.

L'Afrique subsaharienne reste marquée par des guerres endémiques. Certains conflits (Somalie, République démocratique du Congo, Darfour), du fait de leur dimension régionale, peuvent même affecter la sécurité du continent. L'Afrique aspire à disposer de ses propres capacités de règlement des différends, de prévention des crises et de maintien de la paix. La France et l'Europe ont un intérêt majeur à contribuer à l'établissement de ces moyens. À cette fin, elles doivent

La montée des tensions de l'Atlantique à l'océan Indien

La zone qui s'étend de la Mauritanie au Pakistan restera cruciale pour l'Europe à l'horizon 2025. Les prévisions démographiques postulent un doublement de la population d'ici 2030, tandis que les perspectives économiques demeurent limitées, les taux de chômage élevés, les systèmes d'éducation peu adaptés, et les régimes politiques contestés. Les richesses naturelles sont essentiellement constituées d'hydrocarbures (deux tiers des réserves mondiales). L'hydrologie est très défavorable et la région devrait connaître des problèmes sévères d'accès à l'eau potable, renforcés par les changements climatiques et les poussées migratoires.

Dans ce contexte, la radicalisation des sociétés, l'opposition entre chiites et sunnites, les tentatives d'Al-Qaida pour s'approprier les luttes nationales sont autant de risques de déstabilisation supplémentaires. En outre, l'enlisement des processus de paix, la persistance des conflits (Liban, Irak, Afghanistan) ou des menaces de déstabilisation (Pakistan) ne laissent pas prévoir de solutions dans les prochaines années.

L'interconnexion des réseaux d'influence dans l'ensemble de la région constitue un autre facteur d'instabilité. Les ambitions régionales de l'Iran, servies par des programmes balistiques et nucléaires, inquiètent suffisamment certains de ses voisins pour que l'on ne puisse exclure totalement, à l'horizon de quinze ans, une révision de leurs engagements à l'égard du TNP. Les équilibres régionaux, déjà fragiles, en seraient durablement affectés, et tout conflit se produirait désormais dans un contexte où le risque nucléaire devrait être pris en compte. Enfin, les coopérations militaires nouées avec plusieurs pays de la région par la Corée du Nord dans le domaine balistique, voire nucléaire, constituent une autre source importante de risque, compte tenu des portées croissantes des missiles. On note aussi que la percée chinoise et russe dans les pays du Golfe et en Afrique s'accompagne de ventes d'armes importantes.

continuer d'accompagner les efforts de l'Union africaine, des organisations régionales et des pays africains eux-mêmes.

L'abondance de matières premières stratégiques et de ressources énergétiques appelle une valorisation, d'abord au bénéfice des populations africaines elles-mêmes. Elles constituent une ressource essentielle pour l'Afrique. Par ailleurs, elles peuvent contribuer à favoriser les technologies européennes. Une stratégie européenne organisant un partenariat équilibré avec les pays concernés, pour un accès équitable à ces ressources, doit donc être mise en œuvre.

L'Afrique, encore pauvre mais de plus en plus convoitée

L'Afrique subsaharienne est *une des seules régions du monde où la pauvreté a augmenté en dépit d'une croissance économique soutenue depuis le début des années 2000*. À l'horizon 2030, la Banque mondiale estime à 3,3 % par an le taux de croissance réelle du PIB de cette partie du continent. Compte tenu du taux d'accroissement démographique annuel de 2,5 %, la population sera de 1,04 milliard d'habitants en 2025. Le risque d'une évolution relativement faible du PIB par habitant demeurera très élevé.

Certaines conséquences de cette situation sont d'ores et déjà identifiées : augmentation du nombre et de la taille des mégalopoles ; rareté alimentaire aggravée par les atteintes à la biosphère, le réchauffement climatique et l'augmentation de la demande ; risques épidémiques et absence de structures sanitaires adéquates (sida et paludisme notamment) ; croissance de la population dont plus de la moitié aura moins de 25 ans en 2025, avec d'importants taux de chômage ; fortes poussées migratoires, y compris en direction de l'Europe.

La carence fréquente des structures étatiques et l'extension des zones de non-droit, les économies de rente au profit d'une minorité et l'existence de réseaux criminels disposant de moyens militaires importants constituent autant de facteurs d'inquiétude. Les problèmes de l'Afrique ont des incidences directes sur nos intérêts : immigration clandestine, radicalisation religieuse en terrain musulman et développement de sectes fondamentalistes en terrain chrétien, implantation des groupes terroristes se réclamant d'Al-Qaida, apparition de nouvelles routes de la drogue, trafics d'armes illicites, réseaux de prolifération, blanchiment d'argent et risques sanitaires. La bande sahélienne, de l'Atlantique à la Somalie, apparaît comme le lieu géométrique de ces menaces imbriquées et, à ce titre, appelle une vigilance et un investissement spécifiques dans la durée.

Pourtant, contrairement à ce que cette liste laisserait présager, le tableau est loin d'être entièrement négatif et *l'Afrique possède de nombreux atouts, qu'elle fait valoir de plus en plus* : la zone subsaharienne comprend des richesses vitales pour l'économie mondiale ; sa jeunesse est une chance ; de nouvelles générations, qu'il faut encourager, accèdent aux responsabilités économiques et politiques.

Il est vrai qu'en l'absence de progrès significatifs en matière de gouvernance, les richesses du continent demeureront des facteurs de corruption, de conflits intra- et interétatiques, et d'accroissement des inégalités plutôt que de développement.

Enfin, l'expansion et l'influence croissantes des *pays du Moyen-Orient et de l'Asie* en Afrique, attirés par les ressources et le potentiel africains, sont un des faits marquants des dix dernières années. Elles se font

parfois au détriment de l'action du FMI et de la Banque mondiale, qui tentent de lier l'aide à la gouvernance. En mars 2008, la Chine a ouvert la ligne de crédit la plus importante à un pays africain : 50 milliards de dollars au profit du Nigeria, tandis que la République démocratique du Congo a récemment signé avec Pékin des accords qui portent sur des investissements de 12 milliards de dollars.

Le continent européen

L'évolution de la Russie et de sa politique avec ses voisins immédiats, anciens États membres de l'Union soviétique, ou adjacents, ainsi que son partenariat avec les Européens et l'Alliance Atlantique resteront des facteurs importants pour la sécurité du continent et la paix dans le monde. La Russie n'est pas encore allée jusqu'au bout de l'évolution amorcée pendant les années 1990. Son attitude vis-à-vis de certains de ses voisins inquiète. La construction de relations équilibrées restera donc un objectif majeur dans les années à venir.

Par ailleurs, la stabilisation des Balkans doit appeler non une prise de distance, mais, au contraire, un redoublement d'attention. Il s'agit d'accompagner un processus de réconciliation et une intégration dans l'ensemble européen et transatlantique. Les fragilités qui marquent encore la zone, liées à l'histoire et aux ressorts du nationalisme, appellent à la vigilance. Tous les pays européens ont un intérêt direct à conserver un engagement important dans cette région.

Le Maghreb : coopération, risques et espoirs

La région du Maghreb présente une importance particulière pour la France (histoire, communautés maghrébines, langue, énergie, coopération économique), ainsi que pour l'ensemble du sud de l'Europe. Elle connaît une situation contrastée, avec des facteurs potentiellement positifs, qu'il faut encourager, et des facteurs plus préoccupants dont il s'agit de limiter le développement. En outre, il faut compter dans cette région avec la présence de nouveaux acteurs étatiques (notamment les États-Unis et la Chine) ou non étatiques (Al-Qaida).

Les facteurs les plus positifs portent notamment sur les points suivants :

– la transition démographique,
– le potentiel économique,
– la coopération entre les deux rives méditerranéennes,
– l'abandon des programmes d'armes non conventionnelles en Libye.

Les facteurs plus préoccupants sont :
– les déséquilibres sociaux (taux de chômage parmi les plus élevés du monde, développement très inégalement réparti),
– les insuffisances des systèmes d'éducation,
– la dégradation environnementale et l'urbanisation non maîtrisée. Ce facteur sera aggravé par l'évolution climatique qui va augmenter la rareté des ressources en eau dans une région déjà proche de la pénurie (5 à 6 fois moins qu'en France),
– l'augmentation de l'émigration clandestine,
– l'exposition des États du Maghreb au transit, voire à l'immigration de migrants d'Afrique subsaharienne en nombre toujours plus élevé (plusieurs millions dans la zone du Maroc à la Libye),
– les blocages politiques qui nourrissent l'extrémisme,
– l'implantation de la mouvance d'Al-Qaida en Afrique du Nord.
Les *scénarios* fondés sur la poursuite des tendances négatives actuelles conduiraient en 2025 à des situations de tension et d'instabilité préoccupantes pour l'Europe et la France. Une démarche politique globale des Européens est nécessaire. Une *action européenne* volontariste doit être conduite dans les domaines de l'éducation, de l'ouverture économique – pour assurer le développement, encourager l'intégration régionale et rapprocher les économies maghrébines des économies européennes –, enfin dans le domaine de la coopération en matière d'immigration et de sécurité.
Cela suppose, de la part de la France et de l'Europe, une vision, des moyens et un engagement politique durable.
Les *risques de conflits interétatiques* de haute intensité semblent limités, mais imposent une vigilance internationale. En revanche, le risque de déstablisation découlant des facteurs internes (successions politiques, mouvements sociaux, chômage, terrorisme, etc.) est réel. D'ici quinze ans, et au-delà, seul le développement économique, politique et social peut prémunir la région contre de tels risques.

L'effet de conflits majeurs en Asie

Des conflits majeurs en Asie affecteraient sans aucun doute les intérêts de la France et de l'Europe. Les sources de conflits hérités de la seconde moitié du XX^e^ siècle et toujours non résolus créent un risque d'autant plus grave que trois grands États nucléaires disposent de frontières communes, non reconnues internationalement (ligne de contrôle entre l'Inde et le Pakistan, et ligne de contrôle « actuelle » entre l'Inde et la Chine) et que l'Asie ne bénéficie pas encore d'institutions multilatérales de prévention ou de règlement des conflits. La constitution en juin 2001 de l'organisation de coopération de Shanghai, réunissant les chefs d'État des six pays membres (Chine, Russie, États d'Asie cen-

trale) et d'États observateurs (Inde, Iran, Mongolie, Pakistan), ou encore les développements de l'ASEAN témoignent d'une conscience accrue de la nécessité d'une concertation collective des pays de la région sur les problèmes de sécurité. Mais ces efforts demeurent, de l'aveu même des responsables asiatiques, en deçà des besoins.

La prévention de conflits majeurs en Asie est donc un objectif central pour l'ensemble des acteurs internationaux. Les Européens devront prendre en compte les principales données suivantes : l'impact d'une guerre sur les routes maritimes à caractère stratégique ; les effets économiques et financiers d'un conflit majeur sur un continent qui joue un rôle croissant dans l'économie mondiale ; l'impact de toute guerre dans les régions où les puissances asiatiques s'approvisionnent en énergie ou en matières premières stratégiques ; nos liens avec les États-Unis, garants de la sécurité de plusieurs États de la région. L'importance des enjeux asiatiques est de mieux en mieux perçue en Europe et en France. Mais l'éloignement s'ajoute à une grande méconnaissance de l'Asie. La démarche des pays européens devra donc s'appuyer sur un effort d'explication et de familiarisation des opinions publiques, des administrations et de leurs cadres avec ces enjeux.

Des vulnérabilités nouvelles pour le territoire et les citoyens européens

La population et le territoire européens sont aujourd'hui plus vulnérables que dans les années 1990, c'est-à-dire davantage exposés à des menaces directes.

LE TERRORISME

La France et l'Europe sont directement visées par le djihadisme et ceux qui s'en réclament. Cette source de terrorisme demeurera pour de longues années l'une des principales menaces physiques dirigées contre l'Europe et ses ressortissants dans le monde. La menace terroriste a conduit la France à adopter, en juin 2006, *le Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme*. Il en ressort que le mode opératoire des groupes terroristes se modifiera en fonction de leur perception des vulnérabilités européennes. Les armes du terrorisme reposent aujourd'hui essentiellement sur des moyens conventionnels utilisant les explosifs. Elles ont pris une forme extrême, malheureusement de plus en plus répandue, avec les attentats-suicides.

Mais l'utilisation d'armes non conventionnelles, même rudimentaires, est recherchée par plusieurs groupes. Si cette recherche aboutissait, elle ferait franchir un seuil dramatique dans la déstabilisation de la communauté nationale, européenne et internationale.

Compte tenu de l'ampleur des attaques possibles, une action d'urgence est nécessaire pour mettre un terme à l'insuffisance des capacités de détection, d'analyse et de réaction, comme des moyens de protection de nos forces de sécurité intérieure, de sécurité civile et des forces armées dans un contexte d'emploi d'armes radiologiques, biologiques ou chimiques.

Les infrastructures vitales pour le fonctionnement de l'économie, de la société ou des institutions, sur le territoire comme à l'extérieur, sont également des cibles potentielles, comme la chaîne de production et de transport des hydrocarbures, les autres modes de production d'énergie, la chaîne alimentaire, de même que les systèmes d'information, devenus essentiels pour l'ensemble des activités humaines.

Dans les années à venir, des actions terroristes soutenues par un État ne peuvent pas être davantage écartées que celles des groupes d'inspiration djihadiste. La France a déjà eu à en subir les effets dans le passé. Le territoire et la population pourraient de nouveau y être exposés.

Le terrorisme fera, dès lors, l'objet d'une attention et d'un suivi constants. Le renforcement des capacités de renseignement et de prévention vise, en relevant le seuil de nos défenses, à en empêcher la survenance et à en limiter les effets.

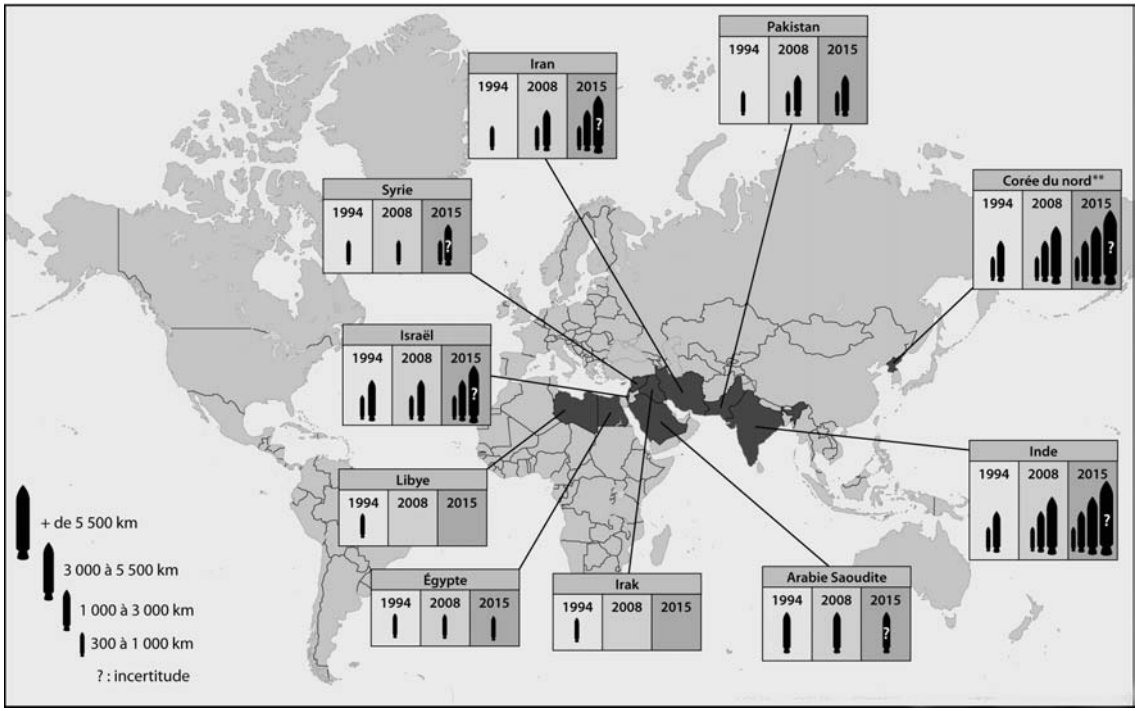
La menace des missiles

La menace représentée par les missiles balistiques et de croisière à l'encontre du continent européen s'accroît. D'ici 2025, la France et plusieurs pays européens se trouveront à portée de nouvelles capacités balistiques. Cette exposition directe, quelles que soient les intentions des gouvernements qui se dotent de ces capacités, constitue une donnée nouvelle à laquelle la France et l'Europe doivent être préparées.

Les attaques majeures contre les systèmes d'information

Les systèmes d'information, qui innervent la vie économique et sociale comme l'action des pouvoirs publics, celle des grands opérateurs d'énergie, de transports ou d'alimentation, ou encore l'organisation de notre défense, rendent nos sociétés et leur défense vulnérables à des ruptures accidentelles ou à des attaques intentionnelles contre les réseaux informatiques.

1994-2015 : capacités balistiques et arc de crise*



Source : ministère de la Défense.
* Hors Chine, États-Unis, France, Royaume-Uni, Russie (membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies)
** Exportatrice de technologies

Le niveau quotidien actuel des agressions contre les systèmes d'information, qu'elles soient d'origine étatique ou non, laisse présager un potentiel très élevé de déstabilisation de la vie courante, de paralysie de réseaux critiques pour la vie de la nation, ou de déni de fonctionnement de certaines capacités militaires.

Les risques d'attaque de grande ampleur, auxquels la société et les pouvoirs publics sont encore mal préparés, doivent donc faire l'objet d'une attention nouvelle, aussi bien pour le renforcement des défenses que pour les capacités de rétorsion.

L'espionnage et les stratégies d'influence

La poursuite des échanges mondialisés et le développement de nouveaux pôles de puissance sont propices à des *activités de renseignement offensif visant la France et l'Europe,* comme au développement de stratégies d'influence destinées à amoindrir notre rôle dans le monde et sur le marché international.

Les éléments qui garantissent la supériorité technologique comme notre patrimoine scientifique, économique et militaire continueront à faire l'objet de manœuvres extérieures. Ces manœuvres viseront à obtenir des informations protégées ou secrètes sur notre stratégie de sécurité, notre diplomatie, nos technologies civiles et militaires et la stratégie de nos entreprises.

Dans certains cas, les actions étrangères privilégieront les attaques informatiques. Dans d'autres, elles peuvent viser l'affaiblissement d'une entreprise ou une personne, par une désinformation générale propagée sur les médias et *via* Internet. Pourront aussi être visées par de telles actions les communautés françaises à l'étranger et les communautés étrangères en France.

Ces risques imposent à la France et à l'Europe de développer les capacités de leurs services de contre-ingérence, mais aussi les moyens de la « puissance douce » (*soft power*), reposant notamment sur la présence dans les médias et sur Internet, la culture d'entreprise et sur la sensibilisation préalable des hauts responsables du secteur privé et du secteur public.

Les grands trafics criminels

Les grands réseaux du crime organisé, notamment dans le domaine du trafic de stupéfiants, sont susceptibles de porter une grave atteinte à la sécurité nationale et européenne. La consommation de drogues de synthèse à base de cocaïne et d'ecstasy a doublé en France

Attaques informatiques majeures

Les moyens d'information et de communication sont devenus les systèmes nerveux de nos sociétés, sans lesquels elles ne peuvent plus fonctionner. Or le « cyberespace », constitué par le maillage de l'ensemble des réseaux, est radicalement différent de l'espace physique : sans frontière, évolutif, anonyme, l'identification certaine d'un agresseur y est délicate.

La menace est multiforme : blocage malveillant, destruction matérielle (par exemple, de satellites ou d'infrastructures de réseau névralgiques), neutralisation informatique, vol ou altération de données, voire prise de contrôle d'un dispositif à des fins hostiles.

Dans les quinze ans à venir, la multiplication des tentatives d'attaques menées par des acteurs non étatiques, pirates informatiques, activistes ou organisations criminelles, est une *certitude*. Certaines d'entre elles pourront être de grande ampleur.

S'agissant des *attaques d'origine étatique*, plusieurs pays ont déjà défini des stratégies de lutte informatique offensive et se dotent effectivement de capacités techniques relayées par des pirates informatiques. Dans ce contexte, les tentatives d'attaques dissimulées sont hautement probables. Des actions massives, menées ouvertement, sont également plausibles.

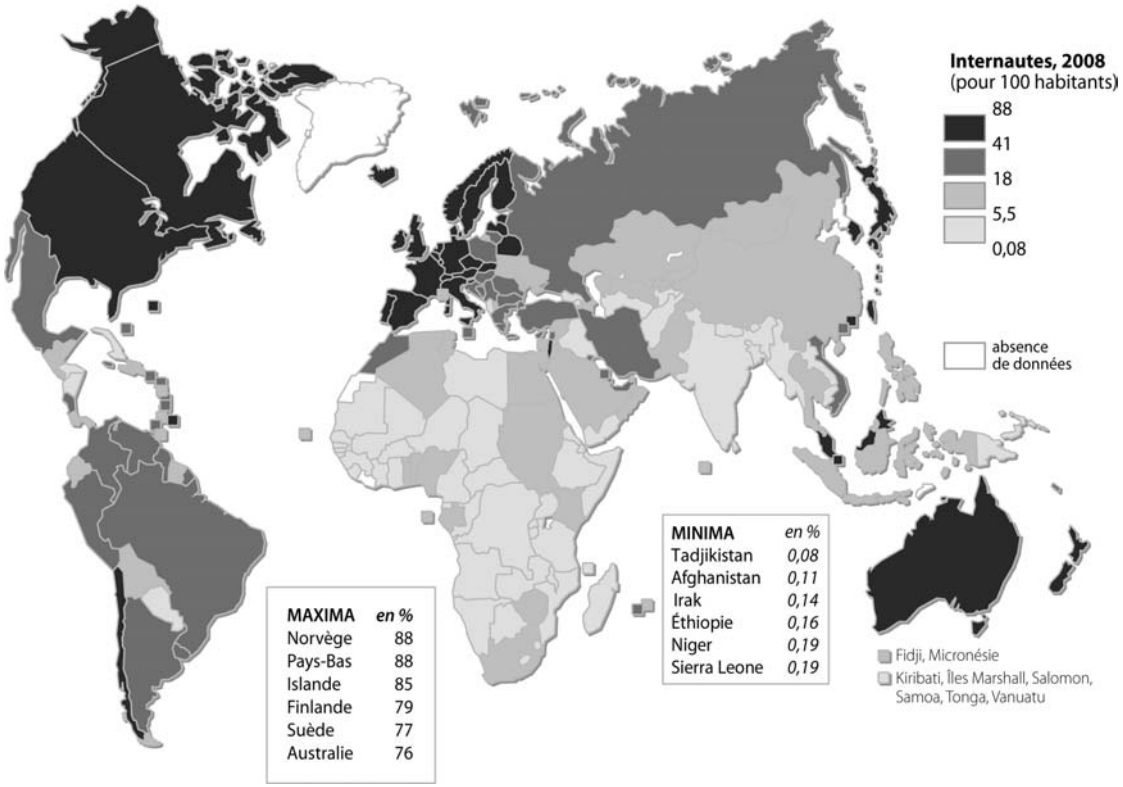
L'évolution des technologies et l'interconnexion des réseaux rendent les seules stratégies de défense passive et périmétrique (de « ligne ») de moins en moins efficaces, même si elles restent nécessaires. *Le passage d'une stratégie de défense passive à une stratégie de défense active en profondeur, combinant protection intrinsèque des systèmes, surveillance permanente, réaction rapide et action offensive, impose une forte impulsion gouvernementale et un changement des mentalités.*

L'expertise de l'État en sécurité des systèmes d'information doit être fortement développée, entretenue et diffusée auprès des acteurs économiques et notamment des opérateurs de réseaux.

La nature immédiate, quasi imprévisible, des attaques exige aussi de se doter d'une capacité de gestion de crise et d'après-crise, assurant la continuité des activités et permettant la poursuite et la répression des agresseurs.

En outre, dans la mesure où le cyberespace est devenu un nouveau champ d'action dans lequel se déroulent déjà des opérations militaires, la France devra développer *une capacité de lutte dans cet espace.* Des règles d'engagement appropriées, tenant compte des considérations juridiques liées à ce nouveau milieu, devront être élaborées.

L'accès à Internet en 2008



Source : ministère de la Défense (d'après des sources ouvertes).

depuis 2002. La cocaïne transite de plus en plus de l'Amérique latine à l'Europe par le continent africain.

Les organisations criminelles telles que les cartels de la drogue disposent désormais de moyens financiers et logistiques comparables à ceux de certains États (700 à 1 000 milliards de dollars par an selon le FMI). Les mafias représentent, en Europe même, des puissances redoutables. Les organisations criminelles investissent également les trafics de contrefaçons, en maîtrisant la chaîne de production (exploitation des enfants, travail illégal, non-respect des règles de protection de la santé et de la sécurité), les moyens d'acheminement (importations en contrebande) et les circuits de distribution (ventes par Internet, utilisation de circuits parallèles, pénétration des circuits de la grande distribution). En 2007, le chiffre d'affaires estimé du commerce des contrefaçons s'élevait, selon l'OCDE, à 200 milliards de dollars, représentant 5 à 7 % du commerce mondial.

L'essor de ces groupes constitue une menace tant pour la sécurité intérieure que pour la stabilité internationale.

Les nouveaux risques naturels et sanitaires

Les risques d'origine naturelle ou sanitaire sont devenus des facteurs de déstabilisation massive pour la population et les pouvoirs publics.

Les *risques sanitaires* sont susceptibles d'engendrer une désorganisation des échanges économiques. Ils présentent des coûts de prévention et de protection très importants. La propagation de nouvelles souches virales ou bactériennes ou la réapparition sur le continent européen de souches anciennes résultent de l'ouverture des frontières, de la fluidité des transports et de la rapidité des échanges internationaux.

De façon similaire, le territoire et la population sont exposés à *la possibilité de catastrophes naturelles dont les effets changent progressivement d'échelle*. Les départements et collectivités d'outre-mer sont particulièrement vulnérables à ce type d'événements. Mais le territoire métropolitain n'en est pas exempt, comme le montrent les tempêtes de 1999 ou l'exposition aux risques sismiques de la région méditerranéenne.

Les désorganisations sociales majeures que peuvent provoquer les nouveaux types d'épidémies ou les accidents climatiques violents font partie des risques d'ampleur nouvelle qui pèsent sur la collectivité nationale.

Des risques technologiques accrus

Il en est de même des risques technologiques et industriels. L'impact d'une catastrophe serait d'autant plus profond que l'évolution démographique a entraîné des concentrations de population dans les zones urbaines, avec pour conséquences un risque d'augmentation du nombre de victimes et des difficultés majeures pour évacuer et porter assistance aux blessés.

L'exposition des ressortissants à l'étranger

Un million et demi de Français sont recensés comme vivant à l'étranger. Leur nombre diminue sur le continent africain et augmente sur tous les autres. L'évolution des communautés françaises et européennes à l'étranger, leur nouvelle répartition géographique et l'instabilité de certains pays hôtes les rendent plus vulnérables aux risques, notamment sanitaires, et aux agressions.

Ils peuvent être exposés à des attaques et à des prises d'otages par des groupes terroristes ou par des forces combattantes engagées dans des conflits régionaux, ou être victimes de catastrophes naturelles ou de crises sanitaires.

La sensibilité extrême de ce problème implique une planification particulière au niveau national et une concertation et une solidarité accrues entre Européens.

Les nouveaux paramètres de la sécurité

Compte tenu des analyses qui précèdent, plusieurs facteurs nouveaux doivent inspirer notre stratégie de défense et de sécurité.

L'interconnexion croissante des menaces et des risques

Cette interconnexion est un effet direct de la mondialisation, qui décloisonne les conflits comme elle accélère les échanges.

Dès lors, sous l'influence d'Al-Qaida et de ceux qui s'en inspirent, les groupes terroristes, naguère segmentés et obéissant à des logiques nationales ou régionales, préparent des actions de guerre à partir de plusieurs points du globe. Ils définissent des stratégies reposant sur des appuis disséminés dans plusieurs pays. Ils conduisent à l'échelle mon-

diale une guerre idéologique et tentent de lier entre eux des conflits dont les racines sont profondément différentes.

Dans de nombreuses zones géographiques, les risques de contagion de la guerre réapparaissent, au Moyen-Orient, de l'Afghanistan au Pakistan, et dans plusieurs régions d'Afrique centrale, d'Afrique orientale ou autour du Soudan.

Ce risque d'interconnexion géopolitique ne doit cependant pas être surestimé et sera d'abord combattu par les politiques de prévention.

Mais les brusques montées de fièvre, alimentées par la vitesse de déplacement de l'information, des images et des idées, comme on l'a vu ces dernières années dans le domaine religieux, créent un environnement particulièrement instable et propice aux flambées de violence.

Les tensions à venir sur les ressources stratégiques, comme l'énergie, l'eau, les matières premières stratégiques, notamment alimentaires ou énergétiques, peuvent aussi engendrer directement des crises majeures à l'échelle d'une ou plusieurs régions du monde. Il en est de même des effets à long terme du réchauffement climatique, s'ils ne sont pas prévenus à temps.

Ces risques d'interconnexion et d'enchaînement des crises appellent des réponses de grande ampleur, associant étroitement des politiques économiques, sociales, écologiques et de sécurité.

La continuité entre sécurité intérieure et sécurité extérieure

La distinction traditionnelle entre sécurité intérieure et sécurité extérieure n'est plus pertinente. Le terrorisme agit sur les territoires des pays européens à partir d'implantations multiples, tout en cherchant à infiltrer les sociétés française et européennes. La criminalité organisée exploite les avantages de la mondialisation et l'effacement des frontières. La sécurité énergétique ne peut se concevoir qu'à l'échelle globale. La vulnérabilité des systèmes d'information n'a ni territoire ni frontière. Il en va de même pour les risques naturels ou sanitaires.

Une telle continuité revêt désormais une dimension stratégique dont il est urgent que la France et l'Europe tirent toutes les conséquences.

Elle implique la définition de stratégies d'ensemble, intégrant les différentes dimensions de la sécurité dans une même approche.

La possibilité de ruptures stratégiques brutales

L'incertitude et l'instabilité des évolutions internationales rendent plausibles des scénarios de rupture par rapport aux risques auxquels nos systèmes de défense et de sécurité publique et civile sont préparés.

Outre le terrorisme, la prolifération et la guerre informatique, l'apparition de nouvelles armes liées à des développements technologiques ou scientifiques accélérés, ou encore une utilisation de l'espace extra-atmosphérique pour y déployer des armes, sont au cœur de tels scénarios.

L'exploitation des révolutions de la biotechnologie, des nanosciences et du calcul informatique intensif, ou une vulnérabilité imprévue des systèmes spatiaux pourront aussi entraîner des modifications brusques dans la définition de défenses efficaces.

Les modifications qui affectent les opérations militaires

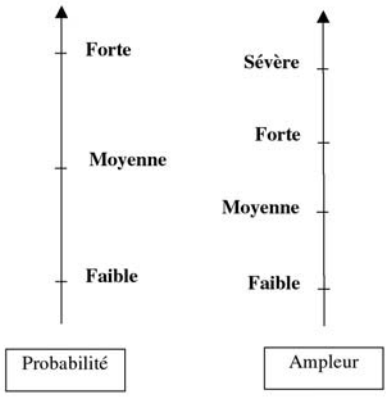
Les fondements classiques des actions militaires et de sécurité du XX^e^ siècle (larges espaces d'affrontement entre armées, guerre aérienne, aéronavale, aéroterrestre) se sont rapidement transformés. Les interventions internationales de stabilisation et de maintien de la paix sont conduites dans des environnements souvent urbains. Cette situation pourrait se généraliser au vu des données de la croissance démographique dans le monde.

En matière de gestion des crises, les révolutions attendues, dans les années 1980 et 1990, fondées sur une haute sophistication technologique, n'ont pas apporté les garanties de succès espérées. Le facteur humain demeure et demeurera déterminant. La complexité des crises internationales oblige à définir des stratégies réunissant l'ensemble des instruments, diplomatiques, financiers, civils, culturels et militaires, aussi bien dans les phases de prévention et de gestion des crises proprement dites, que dans les séquences de stabilisation et de reconstruction après un conflit.

L'évolution de la situation internationale modifie certains des fondements traditionnels des politiques de défense et de sécurité, tout en renforçant les incertitudes qui pèsent sur la sécurité de la France et l'Europe. Une nouvelle approche de la sécurité de la nation est devenue nécessaire.

Hiérarchisation des risques et des menaces sur le territoire national en 2008

– Attentats terroristes (simultanés et/ou majeurs) : probabilité forte, ampleur moyenne à sévère ; risque NRBC réel.
– Attaques informatiques : probabilité forte ; ampleur faible à forte.
– Menace balistique : en provenance de puissances majeures, ou désormais de nouvelles puissances dotées, compte tenu des portées prévisibles des missiles à l'horizon 2025 ; dans ce second cas, probabilité faible à moyenne ; ampleur potentiellement sévère.
– Pandémie : probabilité moyenne ; ampleur moyenne à sévère.
– Catastrophes naturelles (notamment inondations en métropole) ou industrielles : probabilité moyenne à forte ; ampleur moyenne à sévère.
– Criminalité organisée (accroissement des trafics de drogue, de contrefaçons, d'armes, activités de blanchiment) ; probabilité élevée.
– Dom-Com :
  • zone Caraïbes (séismes et cyclones) : probabilité forte ;
  • menaces sur Guyane et zone Océanie ; probabilité faible.



CHAPITRE 3

LA STRATÉGIE DE SÉCURITÉ NATIONALE

La place et les responsabilités de la France

La défense et la sécurité de la France s'enracinent dans une histoire longue, qui marque encore un territoire plusieurs fois envahi, et dans une géographie exigeante, à la pointe du continent européen, en bordure de trois mers et aux carrefours de la plupart des routes aériennes qui relient l'Europe à l'Amérique, à l'Afrique et au Moyen-Orient.

Par ses départements et collectivités d'outre-mer, la France dispose d'une surface mondiale et d'une présence en plusieurs points stratégiques du globe. Avec 11 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive, elle se situe au deuxième rang international après les États-Unis.

Sa stratégie doit tenir compte des particularités de son statut international. Membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies depuis la création de l'organisation en 1945, elle est engagée à ce titre dans l'exercice, confié à cette instance, de la « responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales ». Membre fondateur de l'Alliance Atlantique en 1949 et de l'Union européenne depuis l'origine des communautés européennes nées du traité de Rome de 1957, elle joue un rôle essentiel dans la construction et le maintien de la paix, et dans l'unification progressive de l'Europe, le continent où naquirent deux guerres mondiales.

Puissance nucléaire reconnue par le traité de non-prolifération de 1968, puissance spatiale, elle dispose de l'une des meilleures capacités scientifiques et technologiques dans le monde.

Avec 64 millions d'habitants aujourd'hui, 66 millions en 2025, sa vitalité démographique est l'une des plus élevées en Europe.

La qualité de ses armées est reconnue, et leur professionnalisation, engagée en 1996, a été conduite avec succès. Ses moyens de sécurité intérieure et de sécurité civile agissent au bénéfice de la population et s'adaptent en permanence à des missions nouvelles.

Ces atouts, cette histoire, ces capacités doivent être mis au service de la protection des citoyens, des intérêts et des responsabilités du pays dans un cadre transformé, adapté aux mutations, aux espoirs et aux inquiétudes qu'engendre la mondialisation.

La stratégie de sécurité nationale : définition et objectifs

La stratégie de sécurité nationale a pour objectif de parer aux risques ou menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation.

Sa première finalité est de défendre la population et le territoire, car il s'agit du devoir et de la responsabilité de premier rang de l'État. La deuxième est d'assurer la contribution de la France à la sécurité européenne et internationale : elle correspond à la fois aux nécessités de sa sécurité propre, qui se joue aussi à l'extérieur de ses frontières, et aux responsabilités que la France assume, dans le cadre des Nations unies et des alliances et traités auxquels elle a souscrit. La troisième finalité est de défendre les valeurs du pacte républicain qui lie tous les Français à l'État : les principes de la démocratie, en particulier les libertés individuelles et collectives, le respect de la dignité humaine, la solidarité et la justice.

À ces objectifs concourent :

– la politique de défense, en totalité. Il lui revient d'assurer la sécurité de la nation face aux risques d'agression armée, le respect de nos engagements internationaux en matière de défense, la contribution de la France au maintien de la paix et de la sécurité internationales, la participation à la protection de la population sur le territoire en appui des dispositifs de sécurité intérieure et de sécurité civile, et à l'étranger ;

– la politique de sécurité intérieure, pour tout ce qui ne relève pas de la sécurité quotidienne et individuelle des personnes et des biens, et la politique de sécurité civile. Au titre de la sécurité nationale, la politique de sécurité intérieure et la politique de sécurité civile doivent assurer de façon permanente la protection de la population, garantir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et le maintien de la vie normale du pays en cas de crise, et défendre les intérêts de sécurité de la nation contre toute menace non militaire susceptible d'y porter atteinte ;

– d'autres politiques publiques, en premier lieu la politique étrangère et la politique économique, qui contribuent directement à la sécurité nationale.

La sécurité de la France peut être mise en péril par l'action d'États ou de groupes qui se jouent des frontières et utilisent toutes les ressources de la mondialisation. Elle peut être touchée par des catastrophes naturelles ou sanitaires qui appellent des réponses à l'échelle mondiale.

La sécurité de la France, comme celle de l'Europe, doit donc être pensée de façon plus globale. La stratégie de sécurité nationale 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.

Une différence de nature demeure entre les atteintes à la sécurité résultant d'initiatives hostiles, et celles que ne sous-tend aucune intention malveillante, comme les catastrophes naturelles. Mais l'exigence d'anticipation, de préparation et de rapidité dans la réaction est la même pour nos concitoyens dans les deux cas.

Plusieurs principes devront dès lors guider la stratégie de sécurité nationale.

ANTICIPATION-RÉACTIVITÉ

Les incertitudes qui pèsent sur l'évolution de notre environnement international et son haut degré d'imprévisibilité obligent à prendre en compte le risque de surprises ou de ruptures stratégiques. Les *surprises* stratégiques sont des évolutions ou des événements inattendus par leur nature ou leur ampleur, qui modifient ou infléchissent les données de la sécurité internationale. Certains événements peuvent constituer de véritables *ruptures*, entraînant, lorsqu'elles surviennent, une transformation radicale des fondements de la sécurité des États qui y sont exposés. La prise en compte de ce risque impose de développer d'une part des capacités d'anticipation et de connaissance, d'autre part des capacités d'adaptation et de réaction rapides. Les unes comme les autres doivent être à la base de notre stratégie et recevoir une très haute priorité dans l'effort que la nation consent pour sa défense et sa sécurité.

Les mêmes impératifs impliquent de développer la *polyvalence* des forces armées comme celle des dispositifs de sécurité intérieure et de sécurité civile. Les moyens militaires ou de sécurité doivent en effet pouvoir être employés dans des contextes très différents et être capables de faire face, à bref délai, à des changements dans l'intensité des risques auxquels ils peuvent être exposés à l'occasion de leurs engagements.

RÉSILIENCE

La résilience se définit comme *la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeures, puis à rétablir rapidement leur capacité de fonctionner normalement*, ou à tout le moins dans un mode socialement acceptable. Elle concerne non seulement les pouvoirs publics, mais encore les acteurs économiques et la société civile tout entière.

La nature des crises possibles dans les prochaines années appelle la prise en compte, dans la stratégie de sécurité nationale, de l'objectif de résilience. C'est en effet un devoir pour l'État de se préparer à répondre aux situations dans lesquelles pourraient être mis en cause la vie de la population ou le fonctionnement régulier de la vie économique, sociale ou institutionnelle du pays.

Cela suppose une *organisation des pouvoirs publics* conçue dès le temps de paix pour prendre en compte les hypothèses du temps de crise, et l'établissement de priorités dans les capacités de renseignement, d'analyse et de décision. La résilience suppose aussi d'organiser la *coopération entre l'État et les collectivités territoriales*, pour la complémentarité des moyens, et entre l'État et *les entreprises privées* dans les secteurs stratégiques (énergie, communication, santé, alimentation).

Accroître la résilience des institutions démocratiques, de la société et de la vie économique constituera donc un objectif fondamental de la stratégie de sécurité nationale, mise en œuvre par l'État et l'ensemble des collectivités publiques.

CAPACITÉ DE MONTÉE EN PUISSANCE

La perspective de conflits majeurs de haute intensité, donc de guerres, impliquant la France, si elle n'est pas la plus probable, reste plausible. Une dégradation des relations internationales, conjuguée à des ruptures politiques ou stratégiques, peut faire réémerger une menace globale, notamment militaire, sur l'Europe et la France.

Nos choix stratégiques doivent donc préserver la capacité du pays à faire monter en puissance et adapter ses forces militaires et civiles, ses capacités industrielles et ses moyens de formation, en fonction de ce type d'évolution.

Une redéfinition des grandes fonctions stratégiques

Le Livre blanc sur la défense de 1972 fut celui de la dissuasion. Le Livre blanc de 1994 fut celui de la projection et de l'action à distance du territoire national. Le présent Livre blanc définit une stratégie de sécurité nationale, adaptée à l'ère de la mondialisation, qui repose sur un équilibre nouveau entre cinq grandes fonctions.

Face aux incertitudes qui pèsent sur les quinze ans à venir, la fonction de *connaissance et anticipation* vient au premier plan. Les citoyens attendent de l'État qu'il soit en mesure de comprendre les évolutions internationales, de préparer et d'orienter les moyens de la défense et de la sécurité intérieure et, autant que nécessaire, d'aider la société française à s'y adapter. Les capacités correspondant à la fonction connaissance et anticipation sont utiles à toutes les missions, tant des armées que du dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile.

La *prévention* et la *dissuasion* doivent permettre, la première d'empêcher ou de limiter l'apparition de menaces ou de guerres susceptibles de viser la France directement ou par enchaînement, la seconde d'empêcher tout État de croire qu'il pourrait porter atteinte aux intérêts vitaux de la nation sans s'exposer à des risques pour lui inacceptables.

La *protection* et l'*intervention* doivent permettre à l'État, la première, d'assurer sur le territoire national la sécurité des citoyens, de la société et de la vie économique, la seconde, de donner à la sécurité nationale, en étroite coordination avec nos partenaires européens et nos Alliés, la profondeur, la capacité d'adaptation et la mobilité nécessaires à toute stratégie de défense dans le monde du XXI^e^ siècle.

C'est la combinaison de ces différentes fonctions qui permet d'assurer la sécurité nationale. Leur agencement doit demeurer souple. Ainsi la connaissance et l'anticipation sont-elles des facteurs de prévention, mais aussi d'aide à la dissuasion, à la protection ou à l'intervention. De même les interventions, notamment dans le cadre d'actions humanitaires, peuvent-elles viser à prévenir des conflits de plus grande ampleur. Dans le même esprit, la protection du territoire et de la population, la préparation à la gestion des crises, la surveillance des approches constituent des actions de prévention et peuvent contribuer à la dissuasion. Au demeurant, d'une façon générale, l'ensemble des capacités et des ressources, humaines et technologiques, militaires et civiles, contribue à dissuader des adversaires potentiels de s'en prendre à la sécurité de la France.

CONNAISSANCE-ANTICIPATION

Le développement de la connaissance et des capacités d'anticipation est notre première ligne de défense. Il doit faire l'objet d'un effort significatif et prioritaire, qui irrigue l'ensemble des actions des pouvoirs publics, civils et militaires. La bataille du XXIe siècle se jouera d'abord sur le terrain de la connaissance et de l'information, des hommes comme des sociétés. C'est aussi un domaine d'excellence de nos capacités scientifiques, technologiques et industrielles.

Cette fonction couvre cinq domaines majeurs :

– le renseignement ;
– la connaissance des zones d'opérations ;
– l'action diplomatique ;
– la démarche prospective ;
– la maîtrise de l'information.

L'importance de cette fonction est aussi forte au niveau politique et stratégique que sur les théâtres d'action extérieurs et intérieurs. Les responsables politiques doivent pouvoir disposer de l'ensemble des données qui permettront d'éclairer leurs décisions et d'apprécier les situations en toute souveraineté. La connaissance et l'anticipation sont l'une des clés de l'autonomie stratégique de la France. Les responsables militaires doivent pouvoir bénéficier d'une part de l'ensemble des informations nécessaires à la définition et à l'adaptation de la stratégie militaire, d'autre part de l'ensemble des moyens qui leur permettent d'orienter en connaissance de cause la manœuvre requise sur un théâtre d'opération et au niveau tactique.

Enfin, c'est toute la société qui peut bénéficier de cet effort et renforcer sa résilience, s'il est clair que les pouvoirs publics font le maximum pour éclairer l'avenir, analyser les risques, tenter de les éviter, et préparer les moyens d'y faire face.

PRÉVENTION

L'une des meilleures façons de garantir notre sécurité face aux risques de conflit ou de crise est de prévenir leur avènement, en agissant au plus tôt sur leurs causes. La sécurité nationale doit donc s'appuyer sur une stratégie de prévention qui repose sur des moyens diplomatiques, économiques, financiers, militaires, juridiques et culturels. L'Union européenne et les Nations unies y jouent, pour la France, un rôle central.

La stratégie de prévention se développe autour de trois orientations principales :

– avant les crises, en améliorant le système international de sécurité afin de réduire les risques de conflit ou de crise, qu'ils soient militaires, humanitaires, technologiques ou naturels ; cela implique d'agir sur les origines de ces risques et de régler pacifiquement, au plus vite, un différend, avant qu'il ne dégénère en conflit armé ;

– pendant la crise, en s'efforçant d'en limiter les effets, le cas échéant par des moyens militaires ; cela peut aussi conduire, y compris s'agissant des risques naturels, à empêcher qu'ils ne s'étendent ou ne s'aggravent ;

– à l'issue de la crise, en accompagnant le processus de stabilisation ou de réconciliation par les moyens économiques, diplomatiques et de coopération.

L'amélioration du système international passe par une meilleure corrélation entre l'aide au développement et les stratégies de sécurité internationale et nationale. L'aide au développement participe de la prévention. Il appartient aussi aux institutions internationales de créer un environnement favorable à la maîtrise des tensions et des différends. Dans cet esprit, la France doit contribuer à rendre le système international plus équilibré et plus légitime. Elle doit en renforcer la crédibilité, notamment en ce qui concerne les instruments de sécurité internationale et, au premier chef, les Nations unies, l'Union européenne et l'Alliance Atlantique. La mise en place de la justice pénale internationale peut contribuer à dissuader sinon l'éclatement des conflits armés, du moins les crimes les plus graves.

Des mesures de désarmement nucléaire et conventionnel, comme la lutte contre la prolifération des armes chimiques, biologiques et nucléaires, et des vecteurs susceptibles de les emporter, ou encore le contrôle du commerce des armes et l'interdiction de la fabrication, de l'emploi et du commerce de certaines armes, font partie de la stratégie de prévention.

À l'issue d'une crise, la stratégie de prévention retrouve ses droits pour éviter que la guerre ne renaisse. L'expérience enseigne en effet que la moitié des pays qui sortent d'une guerre risquent d'y retomber dans les cinq années qui suivent.

La coopération entre États est un facteur de réduction des tensions et de construction de relations plus équilibrées et transparentes entre les puissances. Elle contribue à ce titre à la stratégie de prévention, que la coopération porte sur des questions militaires ou de sécurité, ou qu'elle touche des domaines intéressant la sécurité internationale, comme les ressources naturelles ou l'environnement.

L'objectif de prévention doit, dès lors, conduire les pouvoirs publics à s'impliquer directement dans la sécurité internationale, à travers une *diplomatie préventive* qui vise à :

– réduire les sources de tension ; leur identification est aujourd'hui rendue beaucoup plus aisée par la diffusion extrêmement rapide de masses considérables d'informations ;

– intégrer les préoccupations de sécurité dans notre politique de développement ;

– assurer un suivi au plus près des situations fragiles dans le monde et promouvoir des mesures de confiance entre les États. À cet égard, les capacités de connaissance des situations locales et des risques de crise seront développées ;

– renforcer les capacités locales de prévention des crises ;

– poursuivre les efforts de la France en faveur de la réforme des secteurs de sécurité, démarche qui inclut dans un ensemble cohérent la restructuration des forces armées, de police et des douanes des pays concernés, leurs services de renseignement, la justice et l'administration pénitentiaire. Cette action doit être complétée par un appui aux sociétés civiles locales. Ce sont en effet les acteurs locaux qui sont en première ligne, que ce soit dans des conflits ou lors des catastrophes naturelles.

La mondialisation et l'affirmation des puissances émergentes

La construction de la paix ne doit pas être laissée aux seuls rapports de forces entre grandes puissances (*cf*. chapitre 6). La stratégie de la France et de l'Europe a tout à gagner du développement de rapports étroits avec les nombreux États qui bénéficient de plus en plus, désormais, d'un poids dans la géopolitique mondiale : États asiatiques portés par le développement général du continent, pays clés situés au confluent de zones de crise et de prospérité, pays riches en énergie dont la croissance va se diversifier, nouvelles puissances en quête de stratégies autonomes et exerçant une influence par leur dynamisme, leur potentiel économique et technologique, ou leur poids dans un ensemble régional.

Au Moyen-Orient, en Asie, en Amérique latine, en Afrique, la France, par son action propre et avec l'Europe, peut trouver des partenaires abordant de façon proche de la sienne les enjeux de prévention et de sécurité et l'équilibre nécessaire des rapports internationaux. Sa politique de sécurité doit rechercher avec eux des liens substantiels et nouveaux.

DISSUASION

La dissuasion nucléaire demeure un fondement essentiel de la stratégie de la France. Elle est la garantie ultime de la sécurité et de l'indépendance nationale. Elle est l'une des conditions de notre autonomie stratégique, comme de la liberté d'appréciation, de décision et d'action du chef de l'État.

Pour les quinze ans à venir, il ne semble plus que la France coure le risque d'une invasion, risque qui était l'une des causes de la constitution de la force de frappe au début de la V^e^ République.

Mais d'autres menaces pèsent sur notre sécurité. Des arsenaux nucléaires considérables subsistent, d'autres continuent de s'accroître, notamment en Asie. La prolifération des armes nucléaires, biologiques, chimiques ainsi que celle des missiles balistiques et de croisière s'amplifient. Demain, les progrès technologiques peuvent créer de nouvelles menaces. Il appartient au chef de l'État de veiller à ce qu'en toutes circonstances, la France, son territoire, son peuple, ses institutions républicaines soient à l'abri d'une agression ou de chantages les mettant directement en péril.

La dissuasion nucléaire est strictement défensive. Elle a pour seul objet d'empêcher une agression d'origine étatique contre les intérêts vitaux du pays, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme. Ces intérêts vitaux comprennent, en particulier, les éléments constitutifs de notre identité et de notre existence en tant qu'État-nation, notamment le territoire, la population, ainsi que le libre exercice de notre souveraineté. Il appartient au chef de l'État d'apprécier la limite de ces intérêts vitaux, dans un monde qui ne cesse de changer et où les tentatives de contournement de nos moyens de défense et de sécurité seront multiples.

Sur ces bases, la stratégie de dissuasion consiste à faire redouter à tout État qui menacerait de s'en prendre à nos intérêts vitaux une riposte de la France, entraînant des dommages inacceptables pour lui, hors de proportion avec l'objectif d'une agression. Ses centres de pouvoir politiques, économiques et militaires seraient alors visés en priorité.

L'emploi de l'arme nucléaire ne serait concevable que dans des circonstances extrêmes de légitime défense, au sens où celle-ci est consacrée par la charte des Nations unies.

La France ne peut exclure qu'un adversaire se méprenne sur la délimitation de ses intérêts vitaux ou sur sa détermination à les sauvegarder. Dans le cadre de l'exercice de la dissuasion, elle dispose de la capacité de procéder à un avertissement nucléaire.

Face à la diversité des situations auxquelles la France pourrait se trouver confrontée, la crédibilité de notre dissuasion reposera sur *la possibilité pour le chef de l'État de disposer, de façon indépendante, d'une*

gamme d'options suffisamment large et d'un ensemble de moyens diversifiés. Nos forces nucléaires continueront d'être adaptées en conséquence. Elles seront articulées en composantes différenciées et complémentaires. La France disposera des moyens de pérenniser ces capacités aussi longtemps que les armes nucléaires seront nécessaires à sa sécurité.

La stratégie de dissuasion tient aussi compte de nos alliances et de l'évolution de la construction européenne.

Avec l'autre puissance nucléaire européenne, le Royaume-Uni, la France constate qu'il n'existe pas de situation dans laquelle les intérêts vitaux de l'un seraient menacés sans que les intérêts de l'autre le soient également.

Au sein de l'Alliance Atlantique, les forces nucléaires britannique et française contribuent à la dissuasion globale, cette contribution ayant été reconnue depuis 1974. Elle a été rappelée dans le concept stratégique de l'OTAN de 1999.

La dissuasion nucléaire française contribue aussi, par sa seule existence, à la sécurité de l'Europe. Un agresseur qui songerait à s'en prendre à l'Europe doit en être conscient. Notre engagement pour la sécurité de nos partenaires européens est l'expression d'une union toujours plus étroite, consacrée par le traité signé à Lisbonne. *C'est pourquoi la France propose à ses partenaires européens qui le souhaiteraient un dialogue sur le rôle de la dissuasion et sa contribution à la sécurité commune*.

PROTECTION

Les vulnérabilités nouvelles apparues depuis les années 1990 conduisent à mettre au centre de la stratégie de sécurité nationale la protection de la population et du territoire. Ceux-ci apparaissent en effet davantage et directement exposés à des événements portant gravement atteinte à la vie normale de la nation. Ces événements diffèrent, par leur nature et par leur ampleur, de ceux qui ont été pris en compte par nos moyens de défense et de sécurité jusqu'à une date récente.

La protection doit s'exercer face à deux types de risques : les agressions *intentionnelles*, telles que les actes de terrorisme, les attaques informatiques majeures, la menace de frappe par de nouvelles armes en particulier balistiques, les différents types de contournement possibles de nos défenses qui pourraient se manifester dans les prochaines années ; les risques *non intentionnels*, tels que les crises sanitaires à forte létalité, les catastrophes naturelles d'intensité nouvelle du fait des évolutions de l'environnement et du climat, enfin les catastrophes technologiques.

L'accent mis sur la protection de la population complète naturellement la dissuasion et les interventions, et n'est pas une forme de repli sur le territoire national. La sécurité de la population doit être conçue d'emblée dans un ensemble européen et bénéficier de tous les atouts d'une stratégie internationale.

Les défis majeurs auxquels pourront être confrontés les pouvoirs publics appellent une nouvelle organisation, de nouveaux dispositifs et de nouveaux moyens.

L'État doit se réorganiser pour garantir la meilleure coordination possible entre d'une part le dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile, qui se situe au premier rang face à ces risques, et d'autre part les forces armées, dont les missions, les capacités et la réactivité doivent être employées, le moment venu, en appui de ce dispositif et selon le cadre d'emploi défini par l'autorité politique.

Simultanément, l'État doit organiser sa relation avec les opérateurs publics et privés ainsi qu'avec la société civile dans ce type de situation. Il ne dispose plus directement de tous les leviers qu'il serait indispensable de pouvoir actionner, notamment dans les domaines de l'énergie, des transports, ou de la santé publique. Il convient donc d'amplifier la préparation et les capacités de réaction de l'ensemble des intervenants qui pourraient être utilisés, mobilisés ou requis au bénéfice de la population.

Plus particulièrement, cette organisation nouvelle doit être préparée, plus que ce n'est le cas aujourd'hui, à réagir à des chocs de grande ampleur, inattendus et susceptibles d'être meurtriers ou de paralyser les réseaux ou infrastructures essentiels pour la vie du pays.

Cette fonction stratégique inclut, en tant que volets essentiels, la formation des hommes, la préparation des entreprises et la communication publique, qui doivent accroître la résilience globale de la société française.

INTERVENTION

L'intervention, particulièrement à l'extérieur du territoire national, demeurera un mode d'action essentiel de nos forces armées. La capacité d'intervention doit permettre de garantir nos intérêts stratégiques et d'assumer nos responsabilités internationales. Il convient d'en prévoir la possibilité sur tout l'éventail possible des actions à distance du territoire national.

Le plus souvent, l'intervention se déroulera dans un cadre multinational. *Les seules hypothèses dans lesquelles une intervention à titre purement national demeure plausible* sont la protection de nos ressortissants à l'étranger, la mise en œuvre des accords de défense bilaté-

raux qui nous lient à certains États et, enfin, la réponse nationale que pourraient appeler, en riposte, des actions ponctuelles dirigées contre nos intérêts.

Dans tous les autres cas, la stratégie d'intervention de la France s'inscrira dans un cadre multinational, qu'il s'agisse de celui des Nations unies, de l'Union européenne, de l'Alliance Atlantique, ou d'un ensemble approprié, bénéficiant de la légitimité conférée par le droit international.

Les moyens militaires de la France doivent éviter la dispersion[1], pour pouvoir agir de façon ramassée et concentrée sur les lieux où nos intérêts peuvent être mis en cause. Nos capacités d'intervention doivent donc entrer dans une *logique de concentration sur des axes géographiques prioritaires*, couvrant de manière réaliste les hypothèses de déploiement ou d'emploi des forces. Ce *principe de concentration* constitue une orientation fondamentale du volet militaire de la stratégie de sécurité nationale.

L'axe principal épouse les contours des risques les plus lourds, de l'Atlantique jusqu'à la mer d'Oman et à l'océan Indien, à partir duquel des extensions de présence vers l'Asie sont possibles.

Il est également essentiel de développer nos capacités de lutte contre les trafics qui menacent la sécurité intérieure, ce qui implique une présence suffisante en Méditerranée, à l'ouest du continent africain et dans les Antilles.

Enfin, la poursuite de l'adaptation de notre dispositif militaire et de sécurité en Afrique s'impose, un demi-siècle après la décolonisation.

La conversion progressive de notre système prépositionné sera donc entreprise, en partenariat étroit avec les pays africains qui le souhaitent. L'objectif est de contribuer à la montée en puissance des moyens de sécurité collective et régionale des Africains et de faciliter la lutte contre les formes d'insécurité qui menacent aussi bien le continent africain que l'Europe et la France, en particulier les grands trafics d'origine criminelle et l'action des groupes terroristes.

La sécurité européenne sera garantie par nos capacités d'action dans le cadre de l'Union européenne et de l'Alliance Atlantique.

Le choix de ces axes prioritaires implique une rationalisation des moyens militaires stationnés en dehors de la métropole, afin de grouper nos capacités d'intervention à partir du territoire national ou sur ces axes. À cette fin, notre dispositif devra comprendre, à terme, une

1. Au cours de l'année 2006, environ 58 000 militaires ont effectué au moins un déploiement temporaire de quatre mois hors du territoire métropolitain dans le cadre d'une opération extérieure ou d'une mission de courte durée dans une collectivité d'outre-mer ou une base à l'étranger (rapport 2008 du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire).

présence sur la façade atlantique du continent africain, une sur sa façade orientale, un ou deux points d'appui dans le golfe Arabo-Persique et un dans l'océan Indien.

Dans le même temps, les forces de souveraineté stationnées dans les départements et collectivités d'outre-mer devront être définies au niveau strictement nécessaire aux missions des armées proprement dites. Les moyens de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile seront adaptés en conséquence et la coordination entre les capacités d'action civiles et militaires sera renforcée.

L'incertitude de l'environnement international montre que l'engagement de la France dans une guerre entre États doit encore être envisagé. Cette perspective demeurera donc un facteur déterminant pour notre effort de défense, pour les objectifs assignés aux armées et pour la nature de nos capacités et équipements.

Néanmoins, les missions de *stabilisation* constitueront sans doute l'un des cadres d'emploi privilégiés de nos forces armées dans les années à venir. L'adaptation de nos forces aux nouvelles caractéristiques de ce type d'opération (*cf*. chapitre 12), leur doctrine, leur entraînement et leur équipement doivent donc recevoir une attention particulière.

La définition et le dimensionnement de nos capacités d'intervention prendront dès lors en compte aussi bien l'hypothèse d'un engagement lourd que les missions de stabilisation et de gestion de crise pour les quinze ans à venir. Cet objectif conduit à écarter une organisation des armées qui aurait été ordonnée autour des seules missions de stabilisation.

Pour autant, toutes nos interventions extérieures devront répondre à une nécessité claire, être légitimes et efficaces. L'engagement des forces françaises s'effectuera donc en fonction de *plusieurs principes directeurs* :

– l'évaluation des menaces à la paix et à la sécurité sera le facteur déterminant dans la décision d'engagement, que l'appréciation soit collective ou nationale. Le recours à la force militaire n'est envisageable que dans le cas d'un risque ou d'une menace suffisamment graves et sérieux. La mise en jeu directe des intérêts nationaux n'est pas la seule justification d'une intervention : la question doit être aussi considérée de façon plus large, du point de vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales au sens de la charte des Nations unies. Ainsi, la France, en raison de ses responsabilités internationales et sur le fondement d'une vision collective de ses propres intérêts de sécurité, peut être conduite à s'engager dans une intervention, sans que ses seuls intérêts directs soient visés ;

– avant le recours à la force armée, toutes les autres mesures doivent avoir été explorées activement et ne doivent être écartées que s'il existe de fortes raisons de penser qu'elles échoueraient. Ce principe

s'applique sans préjudice des décisions nécessitées par l'urgence, en raison de la légitime défense ou dans des situations relevant de la responsabilité de protéger ;

– toute intervention doit s'inscrire dans le respect de la légalité internationale : droit de légitime défense individuelle ou collective consacré par l'article 51 de la charte des Nations unies, décision du Conseil de sécurité, mise en œuvre de nos engagements internationaux au titre de nos accords de défense, de nos alliances, ou du droit international ;

– la décision de recourir aux forces armées dépendra, à chaque fois, de circonstances particulières qu'il appartient à l'autorité politique française d'apprécier en toute souveraineté. Celle-ci doit donc disposer de la liberté d'action et des moyens d'évaluer la situation en permanence, tout au long d'une crise où nos forces seraient engagées. La préservation de cette liberté d'appréciation nationale est compatible avec les engagements de solidarité souscrits par la France ;

– la légitimité d'une intervention militaire ne se limite pas à sa légalité au regard du droit international. Tout aussi importante est sa légitimité démocratique. Elle sera d'autant plus forte que, pour chaque engagement, les objectifs poursuivis seront transparents et que le soutien de la collectivité nationale sera exprimé, notamment par ses représentants au Parlement ;

– toute décision d'engagement militaire doit reposer sur une capacité d'engagement d'un niveau suffisant, sur la maîtrise nationale de l'emploi de nos forces et sur une stratégie politique qui vise le règlement durable de la crise et pas seulement la définition des conditions permettant le désengagement de nos forces ;

– l'opportunité de l'engagement français devra enfin être considérée en tenant compte des autres opérations en cours et des forces disponibles. Cet examen doit conduire à des décisions d'engagement définies dans l'espace et autant que possible dans le temps, avec une évaluation précise de leur coût.

Les cinq fonctions stratégiques forment un cadre souple, susceptible de s'adapter à la variété des circonstances auxquelles notre défense et notre sécurité pourraient avoir à faire face. L'accent sur l'une ou plusieurs d'entre elles peut évoluer en fonction des situations et leur combinaison doit s'adapter à l'évolution permanente des données déterminantes de la stratégie de sécurité nationale.

À cet égard, *l'équilibre proposé devra être régulièrement réexaminé* par le chef de l'État, le gouvernement et le Parlement, à l'occasion de *l'actualisation du Livre blanc* et de la doctrine stratégique de la France qui précédera chaque nouvelle loi de programmation.

La réforme de l'ordonnance du 7 janvier 1959

La stratégie de sécurité nationale, appuyée sur la politique de défense, la politique de sécurité intérieure et de sécurité civile et les autres politiques publiques, trouvera à s'exprimer dans un cadre législatif nouveau. Les orientations qui précèdent appellent une adaptation de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, désormais codifiée dans le code de la défense, ainsi que du futur code de la sécurité intérieure.

Ces textes devront en effet prendre en compte l'objectif de sécurité nationale et la définition des différentes politiques qui y concourent – politique de défense, politique de sécurité intérieure et de sécurité civile, politique étrangère et politique économique. Ils devront aussi modifier les définitions de concepts relevant de situations ou de contextes qui ne sont plus d'actualité, en particulier la défense civile et la défense économique. Ces notions, qui organisaient la défense face à une invasion terrestre venue de l'Est, doivent être transformées pour correspondre aux risques et défis de la mondialisation.

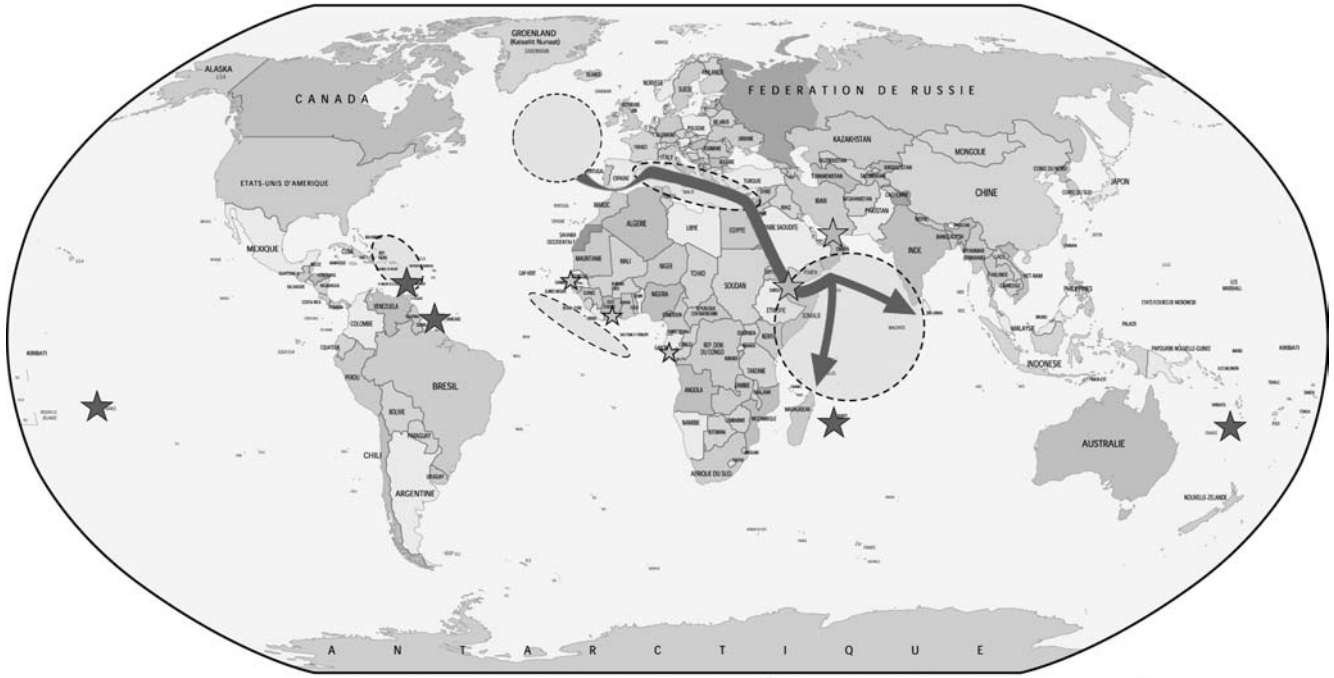
Ainsi, la défense civile doit-elle laisser la place aux notions actuelles de sécurité intérieure et de sécurité civile, résultant des lois de 2002 et 2004. Ces notions couvrent la protection des populations et la sauvegarde des installations et des ressources d'intérêt général.

De même, les compétences du ministre chargé de l'Économie seront redéfinies autour de la politique de sécurité économique, qui a pour objectif d'assurer la continuité de l'activité économique, notamment en cas de crise majeure et, plus largement, la protection des intérêts économiques de la nation.

Engagement des forces armées à l'étranger : sept principes directeurs

– Caractère grave et sérieux de la menace contre la sécurité nationale ou la paix et la sécurité internationale.
– Examen, préalable à l'usage de la force armée, des autres mesures possibles, sans préjudice de l'urgence tenant à la légitime défense ou à la responsabilité de protéger.
– Respect de la légalité internationale.
– Appréciation souveraine de l'autorité politique française, liberté d'action, et capacité d'évaluer la situation en permanence.
– Légitimité démocratique, impliquant la transparence des objectifs poursuivis et le soutien de la collectivité nationale, exprimé notamment par ses représentants au Parlement.
– Capacité d'engagement français d'un niveau suffisant, maîtrise nationale de l'emploi de nos forces et stratégie politique visant le règlement durable de la crise.
– Définition de l'engagement dans l'espace et dans le temps, avec une évaluation précise du coût.

Axe stratégique majeur : Atlantique-océan Indien



☆ Présence actuelle sur la façade occidentale de l'Afrique.

Deuxième partie

L'AMBITION EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE DE LA FRANCE

CHAPITRE 4

L'AMBITION EUROPÉENNE

L'édification d'une Europe plus unie, ancrant la paix sur un continent qui fut, au XX^e siècle, source de deux guerres mondiales, s'est poursuivie depuis le début des années 1990. Forte de 27 membres, l'Union européenne est devenue la première puissance économique et commerciale du monde, la première puissance démographique dans le groupe des pays développés, le premier donateur mondial d'aide publique au développement et l'un des contributeurs majeurs à la stabilisation financière et à la reconstruction des pays après un conflit. L'Union politique est en revanche plus lente et encore en devenir. L'élan des années 1990 a semblé se perdre dans les querelles et les égoïsmes nationaux, avant de subir un grave revers lors du déclenchement de la guerre en Irak début 2003. Les déceptions engendrées par une construction jugée souvent éloignée des préoccupations quotidiennes des citoyens l'ont également ralenti. L'aspiration des citoyens à une Europe plus proche d'eux, plus attentive à leur vie quotidienne et en même temps plus identifiable sur la scène internationale est tangible.

La France, pour sa part, veut être aux premiers rangs de ce projet d'unification politique progressive, qui ne signifie pas uniformisation, mais mise en commun, partage de destins, force et espoir collectifs. Elle agira pour une Union européenne plus unie, plus forte, plus affirmée dans les domaines de la sécurité et de la défense, notamment dans la réponse aux risques et défis qui viennent d'être exposés et qui concernent l'humanité. Le potentiel européen doit être amplifié, défendu et valorisé collectivement, les bénéfices de la croissance et de la démocratie européennes doivent pouvoir être partagés, la responsabilité des pays européens sur la scène internationale doit être assumée.

L'Union européenne, acteur de la sécurité internationale

Le rôle de l'Union européenne, tant dans le domaine de la sécurité intérieure que dans la gestion des crises extérieures, est longtemps demeuré embryonnaire. Or, en quelques années, l'Union est devenue un acteur important dans la stabilisation de l'environnement international. Elle est aujourd'hui la seule organisation capable de mobiliser en propre des instruments à la fois économiques, commerciaux, diplomatiques et militaires, nécessaires à la résolution des crises.

Dix-sept opérations civiles et militaires, certes encore modestes pour la plupart, ont été conduites sur quatre continents, impliquant le déploiement de près de 10 000 soldats et de 3 000 policiers européens. Elles reflètent un apprentissage et une montée en puissance progressive de l'Union dans le domaine opérationnel. Le budget communautaire consacré à l'action en faveur de la stabilité dans le monde – aide humanitaire, politique de voisinage, aide au développement, budget de politique étrangère et de sécurité commune (PESC), accompagnement de l'élargissement – a atteint 6,8 milliards d'euros en 2007, soit 5 % du budget total. Dans le domaine de la sécurité intérieure, des avancées ont été réalisées aussi bien dans la lutte contre le terrorisme qu'en matière de lutte contre les trafics de toute nature et le crime organisé.

L'adhésion des citoyens européens à une politique étrangère commune et à l'affirmation du rôle international de l'Union est une constante depuis plusieurs années. 67 % souhaitent que la politique de défense et la politique étrangère soient gérées conjointement au niveau européen ; ils sont 81 % à partager cette opinion en matière de lutte contre le terrorisme. Dans ces deux domaines, l'adhésion des Français est très forte, puisqu'elle s'élève respectivement à 75 % et 87 %[1].

L'Union représente près de 500 millions de citoyens, ce qui lui confère un poids considérable. Son intervention dans certaines zones sensibles est généralement bien acceptée. Le cadre européen offre une cohérence adaptée aux crises modernes, grâce aux combinaisons possibles des instruments militaires et civils. Il permet notamment la mobilisation de moyens substantiels pour les phases de stabilisation et de reconstruction des pays en sortie de crise.

La stratégie de sécurité de l'Union, adoptée en 2003, repose sur des principes dont la validité s'est trouvée confortée par les évolutions récentes : attachement à la légalité internationale, importance de la

1. Source Eurobaromètre, décembre 2007.

Exemples de contributions de l'Union à la stabilité internationale

Stabilisation dans les Balkans :
L'Union assume la totalité des tâches de stabilisation, militaire et civile, en Bosnie-Herzégovine : la force européenne Althea, de 2 500 hommes en 2008, a pris le relais de l'OTAN en décembre 2005. Au Kosovo, depuis la déclaration d'indépendance de ce pays en février 2008, l'Union européenne devrait prendre le relais de la force de police des Nations unies, avec un contingent de 1 900 officiers de police, magistrats et douaniers, et s'articuler avec la KFOR de l'OTAN.

Stabilisation en Afrique :
En 2003, 2006 et 2008, les Européens ont assuré des missions militaires de stabilisation en République démocratique du Congo, puis à la frontière du Tchad et du Darfour. L'Union est également devenue un acteur de premier plan dans la réforme des secteurs de sécurité de plusieurs pays africains.

Afghanistan/Moyen-Orient/Iran :
Depuis juin 2007, l'Union met en œuvre, en Afghanistan, une opération de police, en liaison avec la force internationale de l'OTAN. C'est également une opération européenne qui a assuré, depuis 2005 et jusqu'à la prise de contrôle de Gaza par les forces du Hamas, le contrôle du point de passage de Rafah à la frontière égyptienne. Ce sont les Européens qui assument la conduite du dialogue et de la négociation, avec la République islamique d'Iran, dans le cadre des efforts internationaux pour suspendre les activités du cycle de combustible dans ce pays. Engagé en 2003-2005, cet effort se poursuit, le haut représentant européen s'exprimant aussi dans ce dialogue, au nom de la Chine, des États-Unis et de la Russie.

Contributions financières à la reconstruction :
L'Union est le plus important donateur pour la reconstruction et la stabilisation du Kosovo, avec plus de 2 milliards d'euros à ce jour. S'agissant d'aide au développement, le Fonds européen pour le développement a prévu d'affecter au Tchad, pour 2008-2013, 311 millions d'euros. En Afghanistan, la contribution de l'Union et de ses États membres, pour la période 2002-2006, était de 3,7 milliards d'euros, soit le tiers de l'aide internationale apportée à ce pays.

Partenariats avec les organisations régionales :
L'Union européenne joue un rôle pionnier pour le développement de partenariats avec les organisations régionales de sécurité. En Asie, c'est en coopération avec l'ASEAN que l'opération de l'Union à Aceh s'est effectuée, pour aider au contrôle du respect des accords de désarmement de la guérilla. En Afrique, c'est avec l'Union africaine que cette

dynamique de partenariat de sécurité est la plus avancée : en 2003, le Conseil de l'Union a créé la Facilité de soutien à la paix en Afrique, dotée de 300 millions d'euros pour la période 2008-2010. L'Union européenne et les États membres ont contribué à hauteur de 435 millions d'euros à la mission européenne au Darfour depuis son lancement en 2004.

dimension civile, adhésion des populations locales aux processus de paix.

Enfin, la création de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) a permis de rapprocher les cultures de sécurité nationale des 27, notamment pour ceux qui ne sont pas membres de l'Alliance Atlantique.

Ces progrès sont toutefois fragiles. Sur nombre de questions graves, telles que la guerre en Irak, l'Union européenne, du fait de ses divisions, n'a pu jouer un rôle ni peser sur le cours des événements. Elle n'a pu, jusqu'à présent, s'impliquer avec ses moyens militaires ou civils que dans des crises d'ampleur relativement limitée, ou déjà en partie réglées militairement par l'intervention de l'OTAN. Ses capacités de gestion des crises, militaires et civiles, doivent être renforcées. La France entend s'engager en faveur d'une relance de l'Union européenne en matière de défense et de sécurité.

Des avancées institutionnelles

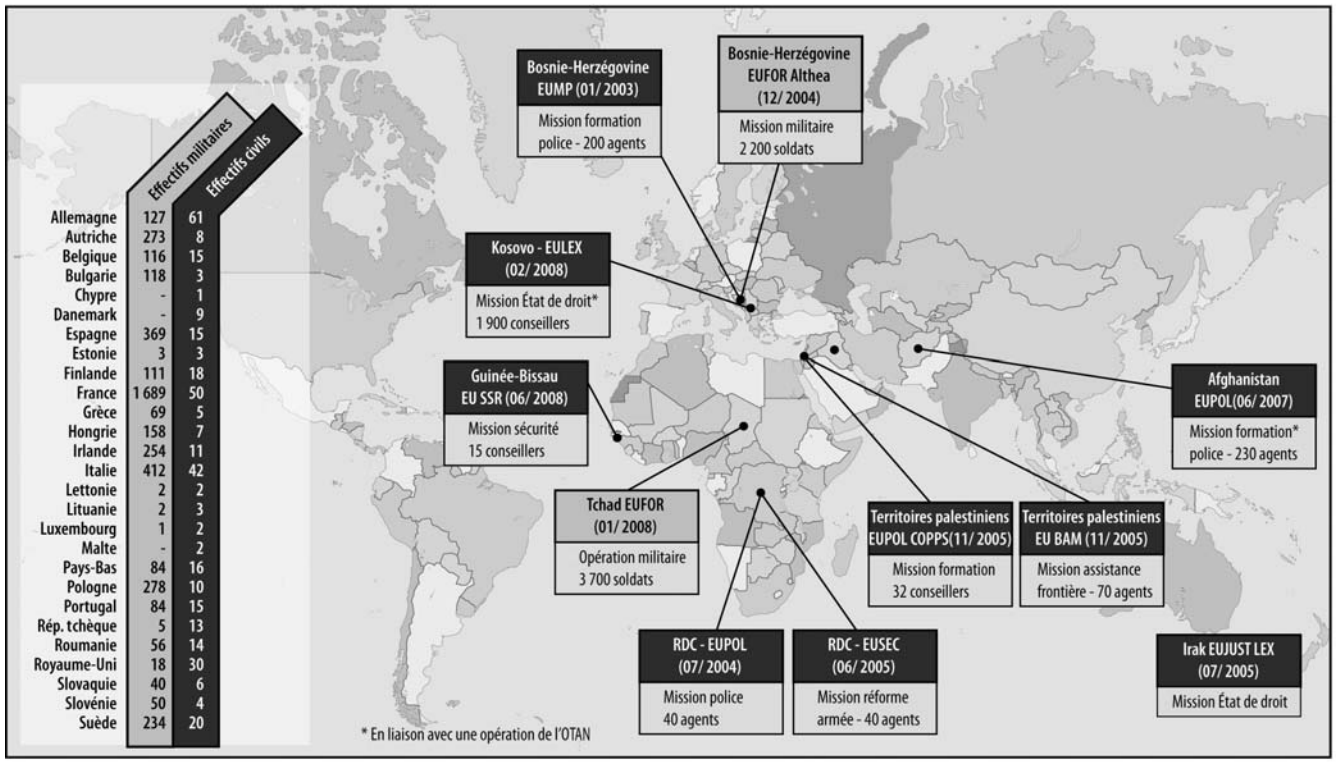
Le *traité de Lisbonne*, signé en décembre 2007, comporte des dispositions qui devraient permettre à la politique étrangère de sécurité et de défense de l'Union de franchir un nouveau cap.

La création d'un poste de haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité, qui sera aussi vice-président de la Commission européenne et doté d'un service propre, donnera une cohérence accrue aux moyens d'action extérieure de l'Union.

Le nouveau traité comporte une *clause de solidarité* qui ouvre la possibilité d'avoir recours aux moyens militaires mis à disposition par les États membres pour *prévenir* les menaces terroristes et, le cas échéant, *porter assistance* sur son territoire à un État membre qui serait l'objet d'une attaque terroriste, ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine.

Le traité introduit également *une clause d'assistance mutuelle* qui stipule qu'au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et

Opérations militaires et missions civiles de l'Union européenne en 2008



Source : ministère de la Défense.

assistance par tous les moyens en leur pouvoir. La portée de cette clause est cependant précisée par l'indication selon laquelle l'OTAN reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre. Elle revêt en revanche une valeur particulière pour les États européens non alliés.

La clause d'assistance mutuelle

Article 42

1. La politique de sécurité et de défense commune fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune. Elle assure à l'Union une capacité opérationnelle s'appuyant sur des moyens civils et militaires. L'Union peut y avoir recours dans des missions en dehors de l'Union afin d'assurer le maintien de la paix, la prévention des conflits et le renforcement de la sécurité internationale conformément aux principes de la charte des Nations unies. L'exécution de ces tâches repose sur les capacités fournies par les États membres.

2. La politique de sécurité et de défense commune inclut la définition progressive d'une politique de défense commune de l'Union. Elle conduira à une défense commune, dès lors que le Conseil européen, statuant à l'unanimité, en aura décidé ainsi. Il recommande, dans ce cas, aux États membres d'adopter une décision dans ce sens conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. […]

La politique de l'Union au sens de la présente section n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres, elle respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord pour certains États membres qui considèrent que leur défense commune est réalisée dans le cadre de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et elle est compatible avec la politique commune de sécurité et de défense arrêtée dans ce cadre. […]

7. Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre.

Source : versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Conseil de l'Union européenne, avril 2008.

La clause de solidarité

Article 222

1. L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres, pour :

a) – prévenir la menace terroriste sur le territoire des États membres ;

– protéger les institutions démocratiques et la population civile d'une éventuelle attaque terroriste ;

– porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, dans le cas d'une attaque terroriste ;

b) porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine.

2. Si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, les autres États membres lui portent assistance à la demande de ses autorités politiques. À cette fin, les États membres se coordonnent au sein du Conseil.

3. Les modalités de mise en œuvre par l'Union de la présente clause de solidarité sont définies par une décision adoptée par le Conseil, sur proposition conjointe de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Lorsque cette décision a des implications dans le domaine de la défense, le Conseil statue conformément à l'article 31, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Le Parlement européen est informé.

Dans le cadre du présent paragraphe, et sans préjudice de l'article 240, le Conseil est assisté par le comité politique et de sécurité, avec le soutien des structures développées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, et par le comité visé à l'article 71, qui lui présentent, le cas échéant, des avis conjoints.

4. Afin de permettre à l'Union et à ses États membres d'agir d'une manière efficace, le Conseil européen procède à une évaluation régulière des menaces auxquelles l'Union est confrontée.

Source : versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Conseil de l'Union européenne, avril 2008.

Les dispositions du traité de Lisbonne offrent également davantage de flexibilité au sein de la politique européenne de défense et de sécurité, en prévoyant un mécanisme de coopération renforcée qui, à condition qu'elle soit portée par au moins neuf États membres, permet à certains États d'agir ensemble pour favoriser la réalisation des

objectifs de l'Union, préserver ses intérêts et renforcer son processus d'intégration.

Les États membres se sont enfin accordés dans le traité sur une nouveauté, la création du mécanisme de « *coopération structurée permanente* ». Celle-ci permet de réunir ceux des États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière, en vue des missions les plus exigeantes que pourrait effectuer l'Union. Elle est établie sur décision du Conseil, à la majorité qualifiée. La France estime qu'elle doit inciter au *développement des moyens de défense en Europe*.

Aucun seuil minimal d'États membres n'est requis pour mettre en place la coopération structurée permanente. Mais la possibilité de participer à cette forme de coopération est soumise *au respect de « critères de convergence » en matière de capacités militaires*, ainsi qu'à une disponibilité des États participants pour utiliser leurs forces au profit de l'Union européenne.

La France souhaite que cette coopération soit aussi inclusive que possible, en offrant à chaque partenaire la possibilité, au-delà des critères quantitatifs, de prendre des engagements en matière de participation aux opérations ou aux programmes d'armement, ou en termes d'efforts sur les capacités.

La coopération franco-allemande, qui a joué un rôle historique dans l'Europe de la défense, constituera l'un des moteurs des initiatives nouvelles.

Priorité aux capacités de gestion des crises

Tirant parti de l'expérience et des acquis accumulés depuis 1999, la France souhaite que l'Union franchisse une nouvelle étape, afin de jouer un rôle plus autonome et plus efficace dans le renforcement de sa propre sécurité et de la sécurité internationale. Elle ira résolument dans ce sens dans les années à venir.

L'augmentation des capacités disponibles

La première priorité doit être donnée au renforcement des moyens d'action.

Les Européens, dans leur ensemble, disposent de forces armées considérables numériquement. Mais des lacunes importantes par rapport aux besoins affaiblissent leur poids collectif. Elles concernent en

premier lieu les capacités de commandement, de renseignement, de communication, de projection à distance, d'aéromobilité.

Pour permettre aux pays membres et à l'Union de renforcer leur rôle dans leur défense et dans la gestion des crises internationales, la France estime qu'elle doit, avec ses partenaires européens, constituer effectivement et progressivement une *capacité d'intervention de 60 000 hommes*, déployables pendant un an sur un théâtre éloigné, avec *les composantes aériennes et maritimes nécessaires*. Cette ambition était déjà celle du Corps européen, créé à l'initiative de la France et de l'Allemagne ; elle fut reprise plus largement par le Conseil européen, sous la forme de « l'objectif majeur » (*headline goal*) d'Helsinki en 1999. Elle doit être relancée et confortée. Les groupements tactiques interarmées de 1 500 hommes, décidés lors du Conseil européen de 2004, sont en place depuis janvier 2007 et offrent de réelles possibilités en termes de flexibilité et de rapidité de l'intervention. Mais ils sont loin de satisfaire les besoins opérationnels de l'Union. Les opérations de gestion de crise exigent en effet de disposer d'un réservoir humain important, tant pour la phase de crise proprement dite que pour la phase de stabilisation et de reconstruction après un conflit.

La détention et la mise en cohérence de tels effectifs ne suffisent évidemment pas.

Les pays de l'Union doivent pouvoir *planifier* leurs besoins opérationnels et assembler le moment venu les forces nécessaires aux opérations retenues. L'objectif commun devrait être de pouvoir *conduire simultanément*, pour une durée significative, *deux à trois opérations de maintien ou de rétablissement de la paix*, et plusieurs *opérations civiles* moins importantes, sur des théâtres différents.

Il en découle plusieurs mesures concrètes :

1. *Combler les faiblesses des moyens d'intervention à distance* de l'Europe qui sont les plus évidentes aujourd'hui. Les bilans des moyens disponibles et des lacunes opérationnelles, réalisés tant par l'OTAN que par l'Agence européenne de défense, montrent qu'il est nécessaire d'accroître la *mise en commun de certains moyens des pays européens*, notamment dans les domaines clés que sont : les *avions de transport stratégique et tactique*, à partir des avions A400M et de la création d'un commandement européen du transport aérien militaire ; le *ravitaillement en vol*, en tirant le meilleur parti des moyens français et britanniques du programme d'avions multirôles construits par Airbus et du développement du programme américain correspondant ; les *capacités aéromobiles*, avec une mise à niveau des moyens européens sur la base des travaux franco-britanniques et franco-allemands ; les *capacités aéronavales*, en associant porte-avions, porte-aéronefs, unités aériennes embarquées et bâtiments d'escorte nécessaires.

Renforcer la mutualisation des activités de soutien, tout particulièrement pour les systèmes d'armes réalisés en coopération, pour améliorer *l'interopérabilité* des forces européennes et alliées.

Mettre en place des moyens plus robustes de gestion civile des crises, en rapport avec les demandes croissantes constatées en opérations multinationales. Ils correspondent tout particulièrement à la faculté propre de l'Union de jouer sur les différents volets de l'accompagnement d'une sortie de crise. La France souhaite donc que l'Union dispose de ressources en personnels mobilisables rapidement pour des opérations de prévention ou de stabilisation (policiers, gendarmes, juges, magistrats, douaniers, logisticiens, etc.).

Prendre en compte le rôle croissant des réserves, appelé à devenir de plus en plus important, notamment pour la gestion des crises sur le territoire de l'Union, ou la prise en charge des conséquences, sur ce territoire, des crises extérieures. Les Européens disposent de moyens très différents dans ce domaine, fruits d'histoires et d'organisations très diverses. La France suggère d'élaborer un statut européen des réservistes ou, à tout le moins, un moyen de coordonner les réserves des États membres, pour les personnels tant civils que militaires susceptibles d'être déployés dans des opérations de l'Union.

2. *Accroître les capacités d'anticipation et d'analyse*. La France favorisera une plus grande *mise en commun du renseignement*, utilisée au bénéfice des moyens de commandement et de planification et à l'appui des engagements civils et militaires de l'Union. Dans ce contexte, seront privilégiés l'identification de thèmes de renseignement d'intérêt commun, le partage de documentation ouverte et issue des moyens d'observation spatiale des pays membres, l'échange de formateurs et de stagiaires. Ces moyens joueront un rôle essentiel pour l'autonomie stratégique de l'Union. Nos pays doivent donc réaliser et exploiter en commun des moyens d'observation, de transmission, de géolocalisation, de détection et surveillance des tirs de missiles, ainsi que de surveillance de l'espace.

3. *Renforcer nettement les capacités de planification et de conduite d'opérations européennes.* La France estime nécessaire que l'Union dispose d'*une capacité européenne permanente et autonome de planification stratégique*. S'agissant de la *planification opérationnelle et de la conduite d'opérations*, l'Union est aujourd'hui dépendante de la disponibilité, soit des capacités de commandement nationales que seuls possèdent un petit nombre d'États membres, qui sont très sollicités, soit de moyens de l'OTAN. Le développement de ses interventions extérieures appelle donc la *montée en puissance de capacités européennes* dans ce domaine. La France estime nécessaire, en outre, de prendre des dispositions pour que les opérations militaires et les missions civiles de l'Union soient placées sous *une direction stratégique unique à Bruxelles*.

La réforme des procédures de financement des opérations extérieures

Aider à la stabilisation des crises est une entreprise coûteuse. La France estime que le financement des interventions doit désormais refléter le principe de la solidarité européenne, si l'on souhaite que l'Union soit un acteur plus rapide et plus efficace dans la gestion des crises extérieures. Cette solidarité suppose :

– une *refonte du financement des opérations militaires*, par la création d'un budget autonome des opérations de l'Union : la France propose que le principe actuel du « contributeur-payeur » soit remplacé à terme par un principe de solidarité financière des pays membres : les États qui ne participeraient pas sur le terrain à telle ou telle opération de l'Union devraient prendre à leur charge une partie des coûts des opérations approuvées ;

– un *budget significatif pour la politique étrangère et de sécurité commune*, au sein du nouveau budget affecté au haut représentant, et la création d'un Fonds de réserve opérationnelle à disposition de celui-ci.

La formation et l'entraînement des personnels

La complexité des opérations de gestion de crise nécessite que les personnels civils et militaires des pays membres de l'Union bénéficient de formations communes, conduites selon les critères des interventions européennes. De nombreuses initiatives voient le jour dans ces domaines et devront être menées à bien dans les quinze ans à venir. *Les formations, initiale et continue, générale et spécialisée*, seront de plus en plus conçues dans cette perspective. C'est déjà le cas de l'école franco-allemande de pilotes d'hélicoptère. Une école européenne d'aviation de combat (Advanced European Jet Pilot Training) fait l'objet d'un accord entre une dizaine de pays et pourrait ouvrir la voie à d'autres mises en commun. Des stagiaires européens seront formés dans les différentes structures nationales dont disposent les Européens pour la planification et la conduite opérationnelles, interarmées et propres à chaque composante militaire, terrestre, navale ou aérienne. La France est prête, pour sa part, à ouvrir ses états-majors et commandements à cette fin. De même, l'utilisation des technologies nouvelles dans les opérations, opérations en réseau, défense informatique, surveillance de l'espace, utilisation des drones armés, sera encouragée systématiquement. L'*utilisation en commun des capacités d'entraînement* sera également organisée et intensifiée. Les groupes tactiques inter-

armées à 1 500 hommes auront recours à ces facilités, selon des modalités qui favoriseront la mise en place d'une *certification* européenne.

Plus largement, la France proposera *un programme d'échanges et de formation* à la sécurité et la défense. Une politique de formation commune des personnels européens devra intégrer d'autres données que celles de l'action militaire ou de sécurité elles-mêmes : paramètres juridiques, sociologiques, linguistiques, politiques, etc. *Un centre européen permanent de formation à la gestion des crises* serait enfin un atout considérable, pour lequel la France est prête à se mobiliser.

Une industrie européenne rationalisée et compétitive

L'Europe de la défense comporte aussi un volet industriel, technologique et scientifique majeur.

En dépit des rapprochements opérés entre certains groupes industriels, *l'industrie européenne de l'armement est encore excessivement morcelée* (chapitre 16), ce qui la place en position de faiblesse dans la compétition internationale. Des industries concurrentes se développent dans les pays bénéficiant d'un fort potentiel de croissance et de capacités d'intégration des technologies nouvelles.

Les tentations de repli sur des bases nationales et les obstacles à la mise en place d'un marché commun des industries de défense et de sécurité menacent de condamner, à terme, les capacités industrielles et de recherche des pays de l'Union européenne.

La coopération sur les programmes a régressé, ou s'enlise dans une course au retour industriel entre États membres et la recherche de la satisfaction des besoins spécifiques de chaque armée, au point que certaines coopérations sont devenues de véritables contre-exemples.

La relance de la coopération industrielle en Europe dépendra largement de la coordination accrue des politiques d'acquisition (*cf*. chapitre 16). Celle-ci suppose des progrès dans la définition commune des capacités à rechercher et du rôle des instances de l'Union.

L'analyse commune des besoins militaires a déjà commencé. En 2006 et 2007 ont été réalisés un recensement des moyens disponibles des pays de l'UE pour remplir ses missions et l'identification des besoins opérationnels.

L'Agence européenne de défense (AED), qui anime cette démarche et au sein de laquelle les États se portent volontaires pour participer à des projets en coopération, jouera un rôle déterminant dans les choix à réaliser à court et long terme sur la base de ces analyses.

La France s'engagera pour le renforcement de l'action de l'AED, qui devra se traduire par une augmentation de son budget opérationnel et par une clarification de son articulation avec d'autres structures européennes, en premier lieu l'Organisation conjointe de coopération en matière d'Armement (OCCAr). Celle-ci doit constituer un organe privilégié de conduite des programmes, eux-mêmes décidés à partir des objectifs de capacités définis par les ministres européens de la Défense dans le cadre d'une planification commune.

La France encouragera, par ailleurs, *la mise en place de règles communes pour le marché des équipements de défense*. La création de ce marché suppose aussi la suppression complète des obstacles au transfert d'équipements et de technologies entre États membres concernés et l'encouragement à un effort de recherche mieux coordonné.

Une protection plus efficace des citoyens européens

Dans tous les pays de l'Union, une très large majorité de l'opinion (86 %) manifeste une préoccupation croissante pour les domaines relatifs à la sécurité intérieure[1] : la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée. Des progrès ont été accomplis et de nouveaux instruments sont mis en place pour faciliter l'émergence de politiques communes à l'échelle de l'Union.

Toutefois, l'efficacité de l'Union souffre des cloisonnements institutionnels. On sait, par exemple, que la lutte contre le terrorisme est un domaine éclaté entre les structures gérant l'action extérieure de l'Union et celle s'occupant de la politique intérieure.

Cette distinction pourrait se révéler incompréhensible pour les citoyens, si elle apparaissait comme une cause de faiblesse de l'Union européenne en cas de crise grave. Or, malgré les améliorations résultant du traité de Lisbonne pour ce qui concerne l'action extérieure de l'Union, il n'existe pas de passerelle équivalente entre la sécurité des citoyens *sur le territoire* de l'Union et la sécurité *extérieure* de l'Union. Sans remettre en cause les compétences des différentes institutions européennes, la France plaidera donc pour une prise en compte d'ensemble des questions de sécurité affectant les citoyens des pays européens.

Le Comité permanent, institué par le traité de Lisbonne pour assurer la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle

1. Source : Eurobaromètre, février 2007.

en matière de sécurité intérieure (COSI), a pour but d'assister le Conseil dans la mise en œuvre de la clause de solidarité en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle.

La France souhaite que cette volonté de définir une approche plus coordonnée, à l'échelle européenne, des questions de sécurité intérieure se traduise par la tenue de réunions élargies du Conseil des ministres, associant, sur ces sujets, aux côtés des ministres des Affaires étrangères des États membres, les ministres de l'Intérieur, mais aussi le haut représentant, les commissaires et les agences compétents sur ces questions.

Le renforcement de la coopération européenne contre le terrorisme et la criminalité organisée

La France considère qu'il est vital pour l'Union de s'engager dans cette voie, parce que le rôle que l'Union y jouera répondra à la fois à l'exigence de proximité des citoyens européens et à un degré très élevé de risques. La coopération entre États et les relations bilatérales entre services de renseignement sont la clé de voûte de la sécurité de tous. L'Union a aussi vocation à occuper, en tant que telle, toute sa place. Pour répondre aux attentes des citoyens européens, elle doit s'investir sur l'ensemble du spectre des actions possibles : la prévention, l'anticipation, la répression et la réaction en cas d'attaque terroriste à l'encontre d'un partenaire européen.

L'Union a créé des outils qu'il convient de renforcer. L'organisation Europol constitue l'un des centres de la coopération européenne. Un fichier concernant les visas (VIS) est en cours de création pour renforcer le dispositif de lutte antiterroriste. Le traité de Prüm de 2005 prévoit l'échange de données à caractère personnel, y compris les empreintes génétiques ou digitales, ainsi que l'organisation de patrouilles communes. Le mandat d'arrêt européen est une avancée majeure, adoptée par les Européens à la suite des attentats du 11 septembre 2001.

La France propose que l'action de l'Union européenne contre le terrorisme soit intensifiée, selon les modalités concrètes suivantes :

– l'évaluation commune et régulière de la menace, sous l'égide du Conseil ;

– l'organisation d'exercices conjoints, entre États frontaliers, faisant intervenir l'ensemble de la chaîne de décision, d'intervention, de communication ;

– la mise au point par l'industrie européenne de techniques de détection et de protection, notamment par la biométrie et la recherche de nouveaux vaccins ;

– la préparation à des attaques terroristes non conventionnelles : surveillance des marchandises, détection de matières dangereuses, protection des transports et politique de communication ;

– la mise en place de systèmes interopérables d'alerte et de bases de données de gestion de crise, et l'amélioration des bases de données sur les réseaux terroristes et le contrôle des explosifs ou des armes ;

– la réflexion sur une législation spécifique pour les situations de crise grave ;

– le renforcement du volet antiterrorisme dans les relations extérieures de l'Union européenne (aide à la lutte contre le terrorisme dans certains États voisins mais aussi, dans certains cas, mise en œuvre des stipulations conditionnant la coopération à l'engagement dans la lutte contre le terrorisme).

Le développement de la protection civile européenne

La France soutient l'initiative de la Commission européenne en faveur d'une mutualisation renforcée des capacités européennes de réponse aux catastrophes, tant sur le territoire de l'Union qu'à l'extérieur. Elle propose en particulier de renforcer les mécanismes européens, avec pour objectif de créer *un centre opérationnel européen pour la protection civile*.

Dans cette perspective, la France souhaite que se renforce le processus de convergence et d'interconnexion de certaines capacités civiles pour le secours aux populations victimes. Cette mise en commun devrait aussi viser la création d'une *force européenne de sécurité civile*. Dans un premier temps, la France propose que les États qui le souhaitent forment des groupes européens d'intervention civile, en confiant chaque année à un État, par rotation, la responsabilité de piloter l'identification et la mise en commun des moyens nécessaires. En outre, la France propose la constitution d'un pool de moyens aériens pour lutter contre les feux de forêt, et la création d'un *service civique européen*, constitué à partir de bénévoles pour la protection civile.

La formation et l'entraînement des acteurs européens de la protection civile pourraient également donner lieu à une étroite coopération, notamment à la mise en réseau des instituts et des écoles de sécurité civile, avec l'objectif de créer un *collège européen de sécurité civile*.

En outre, l'Union et ses États membres devront coordonner les travaux et partager les données provenant de leurs différentes *capacités spatiales* en ce qui concerne la *prévention* et la surveillance des risques naturels.

La coordination de la défense contre les attaques des systèmes d'information

Les intérêts européens et les intérêts nationaux sont étroitement corrélés dans le cyberespace. La France juge donc indispensable de renforcer, au sein de l'Union européenne, la *coopération opérationnelle* la plus réactive possible entre États partenaires face aux attaques contre les systèmes d'information. Elle proposera aussi que la Commission impose aux opérateurs *des règles de durcissement des réseaux* et des procédures destinées à en accroître très fortement la résilience. L'efficacité de l'agence européenne ENISA devra également être très notablement accrue ; elle doit en particulier contribuer à la mise en place, par la Commission, d'un volet de sécurité des systèmes d'information dans toutes les réalisations des institutions européennes.

La gestion intégrée de la coopération opérationnelle aux frontières de l'Union

Les *douanes* des 27 États membres ont vocation à participer à la mise en œuvre de réseaux interconnectés, pour former un *guichet unique* en matière de contrôle des marchandises et de mesures de sûreté-sécurité. En effet, la surveillance des frontières vise non seulement à prévenir leur franchissement non autorisé, mais aussi à lutter contre les formes de criminalité transfrontalière ou de terrorisme financées par les trafics de produits stupéfiants, d'armes, de cigarettes.

De même, mise en place en 2005, l'agence européenne Frontex sera soutenue par la France. La surveillance maritime constituera un terrain naturel pour la coopération européenne : la mise en réseau des systèmes nationaux existants est une première étape, préalable au renforcement de capacités maritimes européennes coordonnées.

La sécurisation des approvisionnements stratégiques des pays européens

La sécurité de l'approvisionnement en énergie et en matières premières constituera un défi majeur pour les pays européens au XXIe siècle et concerne directement tous les citoyens. L'Europe doit donc, à l'image des États-Unis, de la Chine, de l'Inde ou du Japon, intégrer pleinement cette exigence.

Dans le prolongement des Conseils européens de 2006 et 2007, la France encouragera une meilleure coordination des politiques qui sont

actuellement conduites surtout au plan national. Cette coordination concerne aussi bien la sécurisation de l'accès aux matières premières stratégiques qu'aux sources d'énergie, la sécurité de leur acheminement, et la protection des infrastructures qui les traitent et les utilisent sur le territoire de l'Union européenne.

Cette approche doit permettre d'aborder de manière concertée les grands marchés, et le cas échéant de conclure les accords nécessaires avec la Russie, les pays d'Asie centrale et du Proche et du Moyen-Orient, le Maghreb et l'Afrique.

Pour un Livre blanc européen de défense et de sécurité

L'adoption, en 2003, d'une stratégie européenne de sécurité par le Conseil européen a marqué une étape importante dans l'affirmation du rôle international de l'Union. En 2008, une première adaptation de ce document est engagée.

La France considère qu'*il serait naturel que l'Union européenne se dote d'un Livre blanc européen en matière de défense et de sécurité*. Celui-ci pourrait comprendre, en accord avec nos partenaires :

– une analyse européenne commune des menaces et du système international, laquelle pourrait inspirer ensuite les documents nationaux en matière de politique de défense et de sécurité ;

– un réexamen de l'évolution des grands pôles de puissance dans le monde, prenant notamment davantage en compte l'affirmation de l'Asie ;

– une définition des intérêts de sécurité communs à l'Union ;

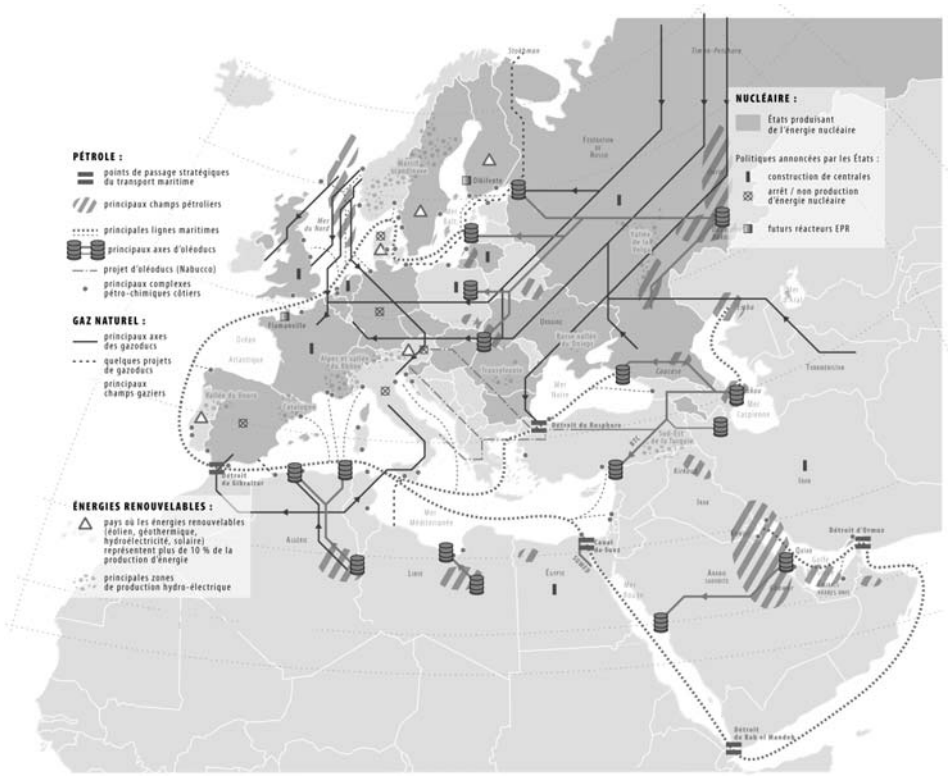
– la délimitation précise de l'articulation, au niveau de l'Union, entre la sécurité intérieure et la politique de gestion des crises à l'extérieur. La continuité devrait faire partie de ce corps de doctrine stratégique européenne : le terrorisme, le crime organisé sont des exemples types des menaces internes dont les racines se situent souvent hors des frontières de l'Union ; la question de la sécurité énergétique relève de cette même logique ; enfin, par leurs effets potentiellement globaux, les risques sanitaires, technologiques, environnementaux peuvent également impliquer la nécessité d'un recours aux moyens de sécurité et de défense ;

– une rationalisation des missions de l'Union (prévention, gestion, stabilisation des crises), assortie de l'identification des instruments et capacités nécessaires pour la réalisation de ces missions ;

– un cadre doctrinal pour l'intervention extérieure et l'usage de la force ;

– une stratégie de communication transparente à l'égard des citoyens.

Principaux enjeux géo-énergétiques de l'Union européenne à l'horizon 2010



Source : données AIEA, Gaz de France, *The Petroleum Economist*. Rapport Robert-Schuman 2007 sur l'état de l'Union (fondation Robert-Schuman).

CHAPITRE 5

LA RÉNOVATION TRANSATLANTIQUE

Depuis 1949, l'Alliance Atlantique incarne la relation stratégique entre l'Amérique du Nord et l'Europe. Elle a permis, pendant quarante ans, de préserver l'indépendance et la liberté de l'Europe occidentale. Elle est devenue aussi le lieu privilégié de la coopération militaire entre les partenaires européens eux-mêmes. Fondée sur une communauté de valeurs et d'intérêts, elle est une alliance démocratique au sein de laquelle chaque État est libre de faire entendre sa voix.

L'Alliance Atlantique joue un rôle central dans la sécurité de l'Europe. Elle est essentielle à la sécurité de la France.

Au cours des quinze dernières années, l'Organisation Atlantique a su s'adapter aux bouleversements survenus dans le paysage stratégique européen et dans la sécurité internationale. Elle comporte aujourd'hui 26 membres. Elle a élargi son concept stratégique et ses missions lors de son 50e anniversaire en 1999. Depuis le début du XXIe siècle, de nouvelles évolutions, politiques et militaires, conduisent à envisager la rénovation de l'Organisation Atlantique. Notre intérêt est d'y contribuer.

L'Union européenne et l'OTAN : des organisations complémentaires

La rénovation de l'OTAN et le renforcement de l'Union constituent deux volets d'une même démarche. L'Union et l'OTAN, chacune avec ses spécificités, ses objectifs et sa dynamique propres, sont nécessaires à la sécurité et à l'action de la France sur la scène internationale.

La relation entre l'Union européenne et l'OTAN a souffert d'un certain nombre de faux débats et de vrais malentendus. Il importe de les lever.

La coopération entre l'Union européenne et l'OTAN bénéficie des accords dits « Berlin Plus » qui permettent à l'Union d'avoir recours aux moyens collectifs de l'Organisation Atlantique. Elle continue toutefois à se heurter à des difficultés politiques et institutionnelles qui tiennent au statut particulier de certains pays non membres d'alliances militaires et à des questions politiques plus générales, telles que celle de Chypre.

La complémentarité entre l'Union européenne et l'OTAN : les accords « Berlin Plus »

À partir de 1996 (réunion ministérielle de l'OTAN à Berlin, juin 1996) et en 1999 (sommet de l'OTAN à Washington, avril 1999), les bases de la coopération entre l'OTAN et l'Union européenne ont été posées pour le recours aux capacités et aux moyens de l'OTAN pour les opérations de l'Union européenne. Après avoir été agréés par l'Union européenne au Conseil européen de Nice en décembre 2000, ces principes ont été juridiquement formalisés à partir de 2002.

Le 16 décembre 2002, une *déclaration commune* a été adoptée par les deux organisations : la « déclaration OTAN-Union européenne sur la politique européenne de sécurité et de défense ». Ce texte garantit à l'Union européenne un accès aux capacités de planification de l'OTAN pour ses propres opérations militaires et réaffirme les principes politiques qui fondent le « partenariat stratégique » entre les deux organisations :

- concertation effective ;
- égalité et respect de l'autonomie de décision de chaque organisation ;
- respect des intérêts des États membres de l'Union européenne et de l'Alliance Atlantique ;
- respect des principes de la charte des Nations unies ;
- développement cohérent, transparent et mutuellement profitable, en ce qui concerne les besoins en matière de capacités militaires communs aux deux organisations.

Des *arrangements*, adoptés au sein de l'Alliance le 17 mars 2003, lui permettent de soutenir des opérations dirigées par l'Union dans lesquelles l'OTAN, dans son ensemble, n'est pas engagée. Ils prévoient :

- un accord de sécurité entre l'OTAN et l'Union européenne (couvrant l'échange d'informations classifiées en vertu de règles de protection réciproque) ;
- un accès garanti de l'Union aux capacités de planification de l'OTAN, en vue d'une utilisation effective dans le cadre de la planification militaire d'opérations européennes de gestion de crise ;

• une disponibilité de capacités et de moyens communs de l'OTAN (unités de communication, quartiers généraux, etc.) pour des opérations de gestion de crise dirigées par l'Union ;
• des procédures à suivre pour la mise à disposition, le suivi, la restitution et le rappel de moyens et capacités OTAN ;
• le mandat de l'adjoint au commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) de l'OTAN – qui commandera l'opération dirigée par l'Union (et qui est toujours un Européen) ;
• les modalités des consultations entre les deux organisations dans le contexte d'une opération de gestion des crises dirigée par l'Union faisant appel à des moyens et capacités de l'OTAN ;
• l'intégration, dans le système des plans de défense de l'OTAN, des besoins et capacités militaires pouvant être requis pour des opérations militaires dirigées par l'Union, de façon à garantir la disponibilité de forces bien équipées, entraînées en vue d'opérations dirigées soit par l'OTAN, soit par l'Union.

Deux positions extrêmes doivent être écartées.

L'une assignerait à l'Union européenne la simple tâche d'être l'agence civile de l'OTAN. De toute évidence, l'Union a un objectif beaucoup plus large, une mission politique globale, et son action couvre un vaste spectre, y compris militaire.

L'autre demanderait à l'Union européenne d'assumer la mission d'autodéfense collective de ses membres. Or, la défense commune est la fonction première de l'OTAN, comme le précise l'article 5 du traité de Washington. Les perspectives ouvertes par le traité de Lisbonne ne remettent pas en cause le rôle de l'OTAN pour la défense collective des pays européens qui en sont membres.

Sur cette base, il est possible de mettre un terme aux débats récurrents sur un partage des tâches qui serait défini *a priori* entre l'Union européenne et l'OTAN.

Il serait irréaliste de vouloir réserver à l'OTAN les opérations de haute intensité et à l'Union européenne les conflits dits de basse intensité, la stabilisation ou la reconstruction. L'analyse des conflits montre en effet que les moyens nécessaires sont largement communs et que les différentes phases ne se succèdent pas de manière linéaire.

Un partage géographique ne serait pas davantage opérant, comme l'a montré l'exemple des Balkans, où l'engagement militaire des États-Unis a entraîné le recours à l'OTAN, ou celui de la mission européenne à Aceh en Indonésie.

La complémentarité entre l'Union européenne et l'OTAN doit donc se nourrir de la valeur ajoutée respective des deux entités.

L'OTAN est l'organisation de défense collective qui unit l'Amérique du Nord et l'Europe. Cette mission est spécifique à l'Organisation. Il est dans l'intérêt de la France et de ses partenaires qu'elle soit préservée et adaptée. Elle conserve tout son sens, dans des conditions différentes d'autrefois, face à la montée de nouvelles menaces globales qui affectent tous les Alliés. L'OTAN est également devenue un instrument efficace pour la facilitation et la conduite des opérations militaires multinationales.

La valeur ajoutée de l'Union réside dans sa capacité à mobiliser la gamme complète des instruments de gestion des crises, militaires, humanitaires, diplomatiques, financiers, au service d'une politique étrangère et de sécurité commune. Cette continuité est devenue essentielle pour le succès des opérations de stabilisation des pays en conflit.

C'est sur la base de la complémentarité et de l'autonomie de décision des deux entités que la France entend à la fois renforcer l'Europe de la défense et participer activement à une rénovation dynamique de l'OTAN.

L'objectif est la construction d'un partenariat stratégique renouvelé entre l'Europe et les États-Unis : l'Alliance Atlantique a besoin d'une Union européenne capable d'assumer une part croissante de la stabilisation des crises extérieures. L'Union a besoin d'une OTAN capable d'assurer ses missions de défense et de renforcer le lien qui unit l'Amérique du Nord à ses alliés européens, face à une gamme nouvelle de menaces. L'expérience montre que les deux processus vont de pair et que, à chaque fois, l'attitude de la France à l'égard de l'OTAN a joué un rôle décisif : la relance de la coopération franco-allemande dans les années 1980, après vingt ans de blocage, s'était accompagnée de l'engagement de notre pays en faveur de la décision de l'OTAN de déployer des missiles en réponse à ceux de l'URSS. Les gestes accomplis à partir de 1995 vis-à-vis de l'Organisation Atlantique, en particulier notre pleine participation aux réunions du Conseil Atlantique tenues au niveau des ministres de la Défense, ainsi qu'au Comité militaire, ont contribué à rassurer sur l'attitude française à l'égard de l'Organisation elle-même. Trois ans plus tard, la nouvelle volonté britannique de renforcer l'Europe de la défense a bénéficié de ce contexte, malgré l'échec de la négociation entre la France et les États-Unis sur l'européanisation des commandements militaires. En décembre 1998, à Saint-Malo, le Royaume-Uni a soutenu pour la première fois la nécessité de doter l'Union des moyens de conduire des opérations autonomes.

L'OTAN et les évolutions stratégiques internationales

UN INSTRUMENT MAJEUR DE LA GESTION DES CRISES INTERNATIONALES

L'Organisation Atlantique a profondément évolué depuis 1994.

Elle s'est tout d'abord élargie à dix nouveaux membres, la Pologne, la Hongrie et la République tchèque en 1999, la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie en 2004. Ce sont désormais 26 États qui siègent au Conseil de l'Atlantique Nord, bientôt 28, avec l'invitation faite à l'Albanie et à la Croatie au cours du sommet de Bucarest d'avril 2008.

L'Alliance a par ailleurs noué de nombreux partenariats : partenariat pour la paix avec les pays d'Europe et d'Asie centrale ; dialogue méditerranéen avec sept pays riverains de la Méditerranée ; initiative de coopération d'Istanbul en direction des pays du golfe Arabo-Persique ; partenariats spécifiques avec la Russie d'une part et avec l'Ukraine d'autre part. Des relations particulières ont également été établies avec les pays de l'Asie et du Pacifique (Australie, Corée du Sud, Japon et Nouvelle-Zélande).

Créée à l'origine pour être une alliance militaire de défense collective, reposant sur l'article 5 du traité de Washington[1], l'Organisation Atlantique est, depuis plusieurs années, utilisée sans restriction géographique *a priori* et dans des hypothèses d'action multinationale ne relevant pas du champ de cet article. Ces opérations vont de l'intervention militaire dans des missions de stabilisation jusqu'au contrôle de zones, dans le cadre d'actions de lutte contre le terrorisme, et du soutien d'opérations humanitaires jusqu'à l'aide à la formation militaire sur différents théâtres de crises.

---

1. Article 5 du traité de Washington : « Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la charte des Nations unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord. »

Opérations et missions militaires de l'OTAN en 2008

Source : ministère de la Défense.

L'Alliance a vu, en conséquence, ses structures militaires évoluer, avec la mise en place de deux commandements stratégiques « fonctionnels », l'un consacré aux opérations (ACO – *Allied Command Operations*), basé à Mons, et commandé par le SACEUR, l'autre à l'adaptation des armées alliées au contexte de la guerre moderne, dénommée « Transformation » (ACT à Norfolk), qui ont succédé aux anciens commandements de la guerre froide.

Elle a créé de nouveaux instruments opérationnels, comme la Force de réaction de l'OTAN (NRF), mise en place en 2003 pour répondre à un besoin simultané d'efficacité et de réactivité dans la gestion des crises internationales.

Les interrogations pour l'avenir

Certains *instruments* conçus pour répondre aux nouveaux besoins, comme la force de réaction de l'OTAN (NRF), connaissent des difficultés, en dépit des espoirs initiaux. Elles résultent notamment des tensions sur les effectifs dues à l'engagement actuel des pays alliés sur plusieurs théâtres d'opérations. Ce problème se pose également au niveau de l'Union européenne. Il ne peut être résolu que par le renforcement des capacités.

L'élargissement de l'Alliance à de nouveaux *membres* et son rythme donnent lieu pour le moment à des appréciations divergentes entre Alliés.

La recherche de *partenariats* nouveaux et plus étroits avec des pays d'autres zones, comme l'Asie, semble la conséquence logique du déplacement progressif du centre de gravité des questions stratégiques. Mais de telles avancées doivent être soigneusement préparées et organisées, pour éviter des incompréhensions entre Alliés ou de la part de grandes puissances, et une dilution des objectifs et des moyens de l'Alliance.

D'autres questions touchent la *finalité* même et l'avenir de l'Organisation Atlantique. Elles portent sur la prise en charge de missions de nature plus civile que militaire ou des nouvelles menaces. Une doctrine commune reste à définir sur ces enjeux nouveaux, dont l'impact sur notre sécurité ira croissant.

La rénovation de l'OTAN

Le débat relatif à la rénovation de l'OTAN pourrait être lancé lors du sommet du 60e anniversaire de l'Organisation, qui se tiendra à Strasbourg et Kehl, en 2009. Cette discussion sera aussi le moment de tirer les leçons des réformes lancées au sommet de Prague du 21 novembre 2002 (place de la technologie, rôle de la NRF, organisa-

Menaces ou conflits pouvant impliquer l'Alliance Atlantique

La solidarité de ses membres fait la force de l'Alliance Atlantique, depuis soixante ans. Cette solidarité peut trouver à s'exprimer désormais dans des situations moins tranchées que celles que prévoit l'article 5 du traité de Washington.

Une invasion déclenchant les mécanismes de solidarité de l'Alliance *paraît peu probable dans les quinze années à venir.* En revanche, des pays riverains ou à portée de membres de l'Alliance peuvent être tentés de tester les limites de la solidarité en adoptant *des modes de confrontation indirects* : déstabilisation régionale, attaque ponctuelle, menace d'emploi de missiles, campagne terroriste, etc., dont certains relèvent de l'article 5 et d'autres des mécanismes de consultation entre Alliés prévus par le traité.

Le risque d'une action limitée débouchant sur une *erreur de calcul stratégique* impliquant l'Alliance ne peut être négligé.

Plusieurs facteurs récents peuvent en effet accroître la possibilité d'un tel scénario :

– la diversité de moyens d'attaque contournant les défenses classiques des Alliés : cyberguerre, terrorisme, missiles ;

– l'élargissement géographique de l'Alliance ;

– le risque de conflits aux frontières de la zone de crise du Moyen-Orient ;

– l'extension des partenariats.

La France contribue à la capacité globale de dissuasion de l'Alliance. À cet effet, elle doit être en mesure :

– d'anticiper les crises, le cas échéant, d'identifier l'origine d'une menace, à l'aide de moyens nationaux garantissant son autonomie d'appréciation ;

– de conserver, en toutes circonstances, la libre détermination des modalités de son action ;

– de participer à une opération collective et, notamment, de rester capable d'une réaction rapide.

tion des commandements), des opérations en Afghanistan et d'aborder d'autres questions importantes relatives aux relations entre Alliés, en particulier dans le domaine budgétaire.

La rénovation devrait être guidée, pour la France, par trois objectifs.

D'une part, il est souhaitable de procéder à *une relecture des missions de l'Alliance cohérente avec l'analyse commune de l'évolution des menaces* :

– la mission première de l'Alliance est celle de la défense collective, dans un contexte qui implique la prise en compte de risques nouveaux : la diffusion des technologies balistiques et des autres vecteurs capables d'emporter des charges militaires conventionnelles ou non conventionnelles, le terrorisme de masse, les attaques informatiques, ainsi que toutes les formes de contournement des capacités militaires des pays alliés. Cette nouvelle vision doit également tirer les enseignements du déplacement des intérêts stratégiques communs vers des zones de crise sensibles, en particulier le Moyen-Orient et l'Asie. Elle devrait conduire à envisager des partenariats plus actifs avec la Russie, les pays d'Asie centrale, le Japon, la Corée du Sud ou l'Australie ;

– l'Alliance a également pour mission la gestion des crises ou la stabilisation de zones de conflit, en tirant parti de ses capacités multinationales et de l'interopérabilité des forces alliées. En revanche, le rôle propre de l'Alliance en matière de sécurité civile et d'aide humanitaire, ou sa pertinence dans des opérations limitées de stabilisation et de reconstruction sont plus discutables.

D'autre part, la rénovation doit entraîner *un meilleur partage des responsabilités entre Américains et Européens*. Dès lors que l'Union européenne est reconnue par les États-Unis comme un acteur politique de plein exercice sur la scène internationale, un opérateur privilégié dans le domaine civil et un opérateur militaire appelé à assumer une part croissante des missions et des risques, un nouvel équilibre doit être recherché et guider l'évolution de l'organisation. C'est donc à une rénovation du lien transatlantique que la France entend œuvrer.

Enfin, la France apportera son soutien aux réflexions en cours au sein de l'Alliance sur, d'une part, l'amélioration des procédures de planification, et, d'autre part, la rationalisation des structures de commandement et du secrétariat international, pour les adapter aux missions de l'OTAN.

La rénovation de la relation entre la France et l'OTAN

Le décalage est aujourd'hui flagrant entre la réalité des contributions de la France à l'Organisation Atlantique et la connaissance, comme la perception, que peuvent en avoir nos partenaires et notre propre opinion.

La position de la France a évolué depuis 1994 dans le sens d'une présence accrue dans l'ensemble des structures alliées, et d'une forte contribution aux opérations décidées dans le cadre de l'Alliance Atlantique.

La France est aujourd'hui présente dans toutes les instances multilatérales de l'Alliance, sauf dans deux organes spécialisés créés après son retrait de l'organisation militaire en 1966 : le Comité des plans de défense et le Groupe des plans nucléaires. Elle n'a jamais quitté sa place au Conseil atlantique, instance dirigeante de l'Organisation. En 1996, après une longue période où elle ne fut qu'observateur, elle a repris pleinement son siège au Comité militaire de l'Organisation, y compris son chef d'état-major des armées lorsque la réunion de cette instance se tient au plus haut niveau. Depuis la même année, le ministre de la Défense participe aux réunions du Conseil atlantique.

La contribution de la France aux procédures de génération de forces de l'OTAN, soit pour les opérations, soit pour la Force de réaction de l'OTAN (NRF), soit pour certaines forces de réserve, est élevée. À titre d'exemple, en 2008, les engagements de la France dans le cadre de la NRF comprennent plus de 7 000 hommes, auxquels s'ajoutent des capacités aériennes et navales et des capacités de commandement. L'engagement effectif de ces forces est subordonné à un accord préalable de la France et du Conseil atlantique. Cette contribution témoigne de l'engagement de la France dans les mécanismes nouveaux mis en place depuis la fin de la guerre froide.

La présence française dans les structures permanentes de commandement, après avoir été proscrite pendant près de quarante ans, reste en revanche limitée à une centaine d'officiers, qui disposent d'un statut particulier, sur le fondement d'un accord passé en 2004 entre le chef d'état-major des armées françaises et le commandant suprême allié en Europe.

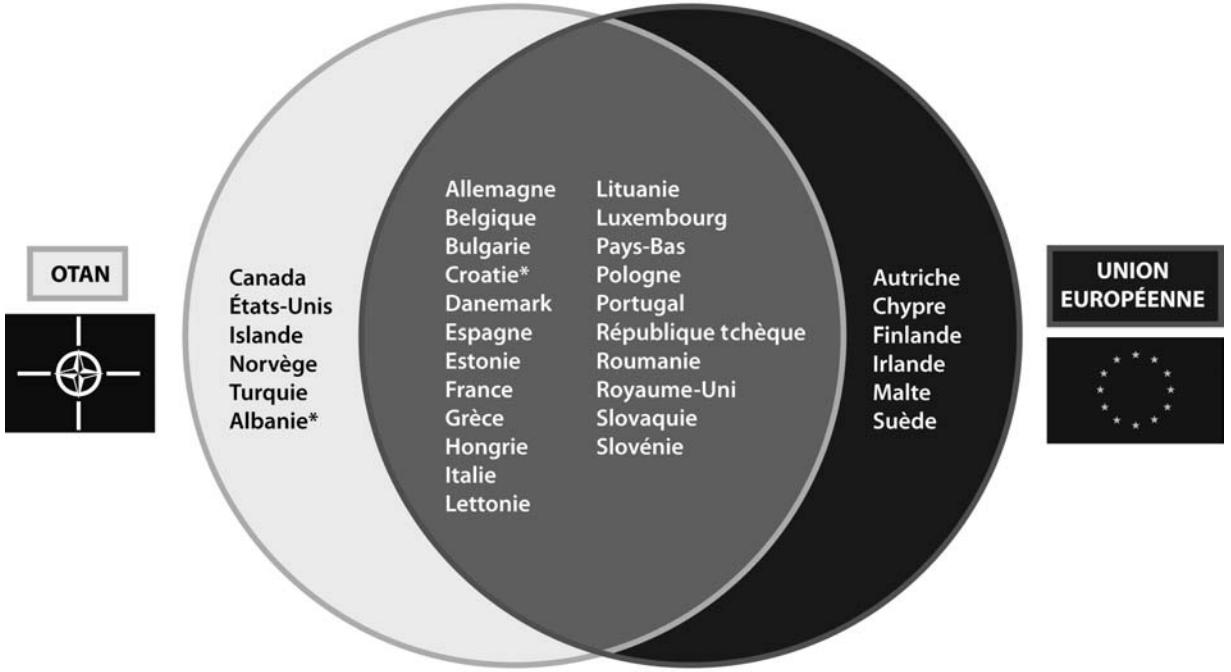
En 1966, la décision prise par le général de Gaulle de retirer la France de l'organisation militaire intégrée avait pour objectif de « rendre leur caractère complètement national à nos armées » et d'éviter toute subordination de nos forces à une autorité étrangère, comme toute présence militaire étrangère sur le territoire français (conférence de presse du 28 octobre 1966).

Ces principes fondamentaux demeurent, mais les transformations de l'environnement international, l'évolution de l'Alliance Atlantique, l'engagement de la France dans les nouvelles missions de l'Alliance, nous invitent à en revoir la traduction quarante ans plus tard.

Vingt et un des vingt-six alliés sont membres de l'Union européenne. Tous, à l'exception de la France, participent à la structure militaire de l'Alliance. Tous ceux[1], parmi eux, qui sont aussi membres de l'Union, contribuent à la construction de l'Europe en matière de défense et de sécurité.

1. À l'exception du Danemark.

Pays membres de l'UE et de l'OTAN



* Adhésion en cours

Il est difficile de continuer à proclamer la nécessité d'une différence de nature dans notre position vis-à-vis de l'OTAN, alors même qu'avec nos partenaires européens nous reconnaissons l'Alliance comme une clé de notre sécurité commune, et que nous voulons faire partager notre conception d'une Union européenne unie et efficace en matière de sécurité et de défense.

Les enceintes de coopération transatlantique traitant de questions stratégiques, dans lesquelles nous ne siégeons pas, comme le Comité des plans de défense, fonctionnent par consensus et n'entament en rien la souveraineté nationale. La participation au groupe des plans nucléaires pose un problème de nature différente compte tenu de l'indépendance complète de nos moyens nucléaires.

Notre distance particulière avec la structure militaire apparaît peu cohérente à nos partenaires : nous y sommes présents à plus d'un titre, avec des statuts et des budgets sur mesure, et nous ne cessons de contribuer aux opérations avec des moyens très importants.

Un nouveau rapprochement avec la structure de commandement devra respecter les principes fondamentaux de notre politique de défense.

La liberté d'appréciation des autorités politiques françaises : une pleine participation de la France n'implique *aucune automaticité* dans la contribution de notre pays aux interventions de l'OTAN. L'Alliance Atlantique est une alliance de nations souveraines, où les décisions politiques se prennent par consensus. La France conservera donc sa liberté totale d'appréciation et de décision, en toutes circonstances.

L'indépendance nucléaire de la France : les capacités nucléaires comme la stratégie de dissuasion françaises restent hors du cadre de l'OTAN. La France considère que la déclaration d'Ottawa de 1974 et le Concept stratégique de 1999, qui reconnaissent la contribution de ses forces et de celles du Royaume-Uni à la capacité de dissuasion de l'Alliance[1], continuent d'être les seules références pour ce qui concerne les relations entre sa force de dissuasion et la doctrine nucléaire de l'OTAN.

La liberté de décision sur l'engagement des forces françaises. Aucune force française ne sera placée en permanence sous le commandement de l'OTAN en temps de paix. En fonction de ses intérêts de sécurité et de ses besoins, la France gardera la maîtrise totale de l'utilisation de ses capacités d'intervention extérieure.

---

1. Selon les termes de cette déclaration, les forces nucléaires de la France et du Royaume-Uni sont « en mesure de jouer un rôle dissuasif propre contribuant au renforcement global de la dissuasion de l'Alliance ».

La France doit être le moteur d'initiatives européennes majeures dans tous les domaines de la sécurité et de la défense.
L'Union européenne doit assumer un rôle accru dans les domaines de la défense et de la sécurité, en jouant pleinement son rôle dans la prévention et la gestion des crises internationales.
La relance de l'Union européenne en matière de défense et de sécurité, et la rénovation du lien transatlantique sont deux volets indissociables d'une même politique à long terme et doivent avancer du même pas.
L'engagement de la France dans l'OTAN n'a pas de limite *a priori*, dès lors que seront sauvegardées l'indépendance de nos forces nucléaires, la liberté d'appréciation de nos autorités et la liberté de décision sur l'engagement de nos forces.

CHAPITRE 6

LA SÉCURITÉ COLLECTIVE AU XXIe SIÈCLE

La sécurité collective a été conçue pour préserver les générations futures de la guerre. Alors que ce fléau n'a pas disparu de notre horizon, d'autres menaces, nombreuses, requièrent à présent aussi une action collective. Ces menaces ne peuvent faire l'objet d'un traitement strictement national ni même régional. Une action globale, collective, est nécessaire. Le système de sécurité internationale sera ainsi de plus en plus sollicité.

Le multilatéralisme demeure un principe fondateur

L'action multilatérale traverse une période de scepticisme, voire de pessimisme, liée aux faibles résultats obtenus sur des questions clés, comme Chypre, le conflit israélo-palestinien, la difficulté, ou l'incapacité, d'obtenir l'abandon par l'Iran de son programme nucléaire, ou encore l'insécurité alimentaire, la dégradation de l'environnement. La réforme du Conseil de sécurité, destinée à en faire une instance plus représentative de l'équilibre des puissances, tarde. Certains échecs sont gravés dans les mémoires : au Rwanda, en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo, l'ONU n'a pas su prévenir les nettoyages ethniques. Surtout, contrairement à ce que l'on pouvait espérer, le champ ouvert à la sécurité collective par la fin de la guerre froide, qui s'est achevée sans que le sang soit versé, n'a pas donné lieu à une action suffisamment vigoureuse des États pour en tirer les bénéfices que le monde était en droit d'attendre.

Ce scepticisme est en partie infondé. C'est à l'intervention croissante des Nations unies que l'on doit une diminution des guerres civiles. Des progrès ont également été faits dans le domaine de la justice internationale, avec l'institution de la Cour pénale internationale, ou dans l'appui donné aux organisations régionales de sécurité. En outre, les alternatives qui ont pu être avancées pour pallier les lacunes de l'action collective n'ont guère convaincu de leur efficacité. *L'unilatéralisme a montré ses revers, en termes de légitimité autant que d'efficacité.* L'histoire récente montre que la légitimité des interventions dépend plus que jamais du droit qui les fonde. La puissance militaire reste utile et même indispensable en certaines circonstances, mais elle ne peut prétendre apporter à elle seule des réponses suffisantes aux crises. Quant aux coalitions d'États circonstancielles, elles offrent une souplesse mais, lorsqu'elles ne disposent pas d'un mandat international, elles risquent de donner l'impression de contourner les institutions internationales de sécurité, plutôt que de les appuyer. Elles sont en outre insuffisantes face aux défis de la stabilisation et de la reconstruction. Enfin, la mondialisation soulève de nouvelles questions de sécurité, à l'échelle globale, qui ne pourront être résolues ni prévenues que par la mobilisation collective de l'ensemble des acteurs internationaux.

Quels que soient ses défauts et ses difficultés, *la voie multilatérale paraît donc non seulement la plus légitime, mais aussi la plus prometteuse, et c'est son renforcement que la France continuera de privilégier.* Les risques, aujourd'hui réels, de chocs culturels ou d'affrontements entre les systèmes politiques globaux ne seront évités que par l'édification d'un système de sécurité internationale inclusif au XXIe siècle.

La centralité de l'Organisation des Nations unies

La charte des Nations unies est la référence fondamentale du droit international concernant l'usage de la force militaire, qu'il s'agisse de la légitime défense individuelle ou collective[1], des opérations de maintien de la paix ou d'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression.

1. L'article 51 de la charte énonce qu'« aucune disposition de la présente charte ne porte atteinte aux droits naturels de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales ».

Peu de conflits armés ont bénéficié d'un mandat des Nations unies : la guerre de Corée en 1950, la première guerre du Golfe en 1991, l'opération militaire en Afghanistan en 2001, à la suite des attentats du 11 Septembre de cette même année. Mais l'incertitude qui pèse sur l'évolution des relations internationales, comme l'importance des dangers qui les menacent, plaident plus que jamais pour la pertinence et la prééminence de la charte. *Dans un monde où le risque principal est celui du désordre et de l'absence de règles, voire de l'anarchie, l'autorisation du Conseil de sécurité pour le recours à la force doit être la règle.*

Les évolutions de la conflictualité – conflits internes, acteurs privés, asymétrie, terrorisme – ne doivent pas être le prétexte d'une remise en cause des règles collectives. Au contraire, elles rendent encore plus nécessaires l'existence et le respect d'un cadre légal agréé, qu'il s'agisse de la protection des civils, du traitement des prisonniers, de l'interdiction de la torture, ou encore de la répression des crimes de guerre et de la protection des populations civiles.

Outre la légalité des interventions militaires, la question de leur légitimité a d'ores et déjà été posée par le secrétaire général des Nations unies et par le Conseil de sécurité lui-même. Cette évolution concerne notamment les cas de « génocide, de nettoyage ethnique ou d'autres violations graves du droit international humanitaire[1] », face auxquels « *la responsabilité de protéger* » incombe, en dernier ressort, à la communauté internationale. Elle concerne aussi les cas de « menaces à la paix et à la sécurité internationales causées par des actes terroristes[2] ».

La responsabilité des membres permanents du Conseil de sécurité

Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité ont un rôle particulier à jouer dans le bon fonctionnement de la sécurité collective. C'est à eux qu'il appartient au premier chef de prévenir les crises plutôt que de réagir après qu'elles se sont produites. C'est à eux, notamment, qu'il incombe de réduire les divisions entre les adversaires quand des conflits éclatent. Et c'est à eux, surtout, de faire en sorte que les hostilités ne franchissent pas le seuil nucléaire. Ce sont là des responsabilités d'autant plus lourdes que les crises et les facteurs de risques tendent à s'interconnecter. La France, en tant que membre permanent du Conseil, doit y jouer pleinement son rôle.

---

1. Rapport du secrétaire général des Nations unies.
2. Résolution 1368 du Conseil de sécurité des Nations unies.

Les membres permanents du Conseil de sécurité ne bénéficient de droits particuliers – comme celui du droit de veto – que parce qu'ils ont un devoir spécifique de préservation de la paix et de la sécurité internationales. Il est également de leur devoir de contribuer à la solution de la crise actuelle des institutions internationales.

La défiance à l'égard des Nations unies et le recours à l'unilatéralisme ont marqué les premières années du XXIe siècle. L'investissement dans les processus multilatéraux de l'ensemble des États est une condition majeure d'une reprise de la confiance internationale. Faute de quoi, les mécanismes de la charte risquent d'être bloqués, empêchant notamment la mise en œuvre de la responsabilité de protéger.

La légitimité et la représentativité des Nations unies

La légitimité est un critère indispensable pour le succès d'une gestion collective des défis de sécurité. Fragile et difficile à mettre en œuvre, cette légitimité multilatérale doit s'appuyer sur un accord aussi large que possible : pour faire face aux conflits contemporains, aux défis globaux, aux menaces transnationales, l'agrément, l'appui, l'engagement constructif de tous les grands États sont nécessaires.

Alors que légitimité et efficacité sont parfois opposées comme deux éléments inconciliables, la France considère au contraire que l'une et l'autre se conditionnent et s'appuient mutuellement. Elles doivent donc être conciliées, malgré les difficultés.

Ainsi la réforme du Conseil de sécurité est-elle un impératif. Elle doit associer, à titre de membres permanents, les puissances qui ont la capacité et la volonté de contribuer à la paix et à la sécurité internationales telles que l'Allemagne, le Japon, l'Inde, le Brésil, et aussi permettre une juste représentation de l'Afrique. La composition du Conseil devra également s'élargir à de nouveaux membres non permanents, afin d'améliorer la façon dont cette instance reflète les transformations géopolitiques en cours. La réforme doit enfin dépasser la seule question de l'élargissement pour améliorer l'efficacité du fonctionnement du Conseil et celle des instruments dont il dispose.

L'adaptation aux exigences de la prévention, de la non-prolifération et du désarmement

Dans le domaine de la prévention, l'action multilatérale devra se concentrer sur quelques sujets essentiels : la médiation politique, les missions de bons offices, la gestion et l'utilisation coopérative des ressources naturelles (eau, gaz, pétrole), la protection des minorités (telles que définies par l'OSCE), la transparence des stocks et des achats d'armes conventionnelles, la mise en œuvre de systèmes d'information et d'alerte rapides, en cas de catastrophes naturelles notamment, le déploiement préventif de Casques bleus, les régimes de non-prolifération et de contrôle des armements. Ce dernier domaine mérite une attention particulière.

La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs demeurera en effet une priorité. L'effet déstabilisateur de la prolifération sur la sécurité internationale est d'autant plus grand qu'elle se développe aujourd'hui plus particulièrement dans des zones de tension (Moyen-Orient et Asie de l'Est), ce qui à la fois aiguise ces tensions et, à terme, ne peut qu'accroître le risque d'emploi de ces armes.

Pour être efficace, la lutte contre la prolifération doit reposer sur trois piliers :

1. L'universalisation et la pleine mise en œuvre des conventions internationales signées par la très grande majorité des États (traité sur la non-prolifération des armes nucléaires ou TNP, convention sur l'interdiction des armes bactériologiques ou à toxines ou CIAB, convention sur l'interdiction des armes chimiques ou CIAC).

2. Une action vigoureuse des régimes de fournisseurs, qui ont pour objet, dans chaque domaine, de contrôler la diffusion des technologies et matières (groupe des fournisseurs nucléaires ou NSG ; régime de contrôle de la technologie des missiles ou MTCR, groupe Australie pour le chimique et le biologique).

3. Une coopération opérationnelle déterminée en matière de contre-prolifération, pour entraver les transferts sensibles en cours et lutter contre les réseaux clandestins. L'initiative de sécurité contre la prolifération, ou PSI, constitue l'instrument le plus formalisé en ce domaine, mais ce n'est pas le seul. Cette coopération opérationnelle doit rassembler en un seul réseau tous les acteurs concernés (diplomates, douaniers, policiers, militaires, agents des services de renseignement…).

Lutte contre la prolifération

La communauté internationale n'est pas restée inactive face aux évolutions récentes en matière de prolifération. La France a joué un rôle moteur dans le développement d'instruments innovants dans la dernière décennie, dans plusieurs instances internationales :

– *L'initiative de sécurité contre la prolifération ou PSI* (dont les principes ont été agréés à Paris en mai 2003) rassemblait initialement 11 États. Elle en réunit aujourd'hui près de 90. Elle vise à améliorer la coopération opérationnelle entre acteurs gouvernementaux, pour identifier et interdire le transfert de matières ou d'équipements pouvant contribuer à des programmes d'armes chimiques, biologiques et nucléaires ou de leurs vecteurs. C'est une opération de ce type qui a permis de saisir un cargo destiné à la Libye en octobre 2003, jouant un rôle dans la décision de ce pays de renoncer à son programme nucléaire clandestin.

– Au sein du G8, un plan d'action contre la prolifération a été adopté au sommet de Sea Island en 2004. Ce plan préconise notamment la suspension de toute coopération nucléaire avec un pays ayant violé ses engagements internationaux, ainsi que des mesures pour restreindre les transferts de technologies sensibles liées au cycle du combustible (enrichissement, retraitement) et à l'eau lourde. Un important travail a été mené entre les Huit puis au sein du GAFI (groupe d'action financière) pour lutter contre le financement de la prolifération.

– *L'Union européenne* a adopté en décembre 2003, au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, un *plan d'action contre la prolifération des armes NRBC*, qui couvre tous les volets de la lutte contre la prolifération. L'Union a en particulier retenu le principe selon lequel elle conditionnait la mise en œuvre de ses accords commerciaux ou de coopération avec des pays tiers au respect par ceux-ci de leurs engagements internationaux en matière de non-prolifération (insertion d'une « clause de conditionnalité » dans tout nouvel accord ou lors de la renégociation des anciens accords).

– *Le Conseil de sécurité des Nations unies* a adopté à l'unanimité, en juin 2004, la résolution 1540, coparrainée par les États-Unis, le Royaume-Uni et la France. Cette résolution, adoptée en vertu du chapitre VII de la charte, qualifie la prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs de « menace à la paix et à la sécurité internationales ». Elle demande également à tous les États de renforcer leurs contrôles aux exportations, et reconnaît leur responsabilité pour toute activité non étatique qui pourrait se développer sur leur territoire. Le Conseil de sécurité a également réagi aux deux crises de prolifération majeures actuelles, en adoptant des résolutions de sanctions contre l'Iran et contre la Corée du Nord.

Ces mesures ont ajouté un nouvel étage au socle d'instruments plus traditionnels de lutte contre la prolifération que sont les conventions internationales et les régimes des fournisseurs.

Dans le *domaine nucléaire*, le traité de non-prolifération nucléaire ou *TNP*, signé en 1968 et reconduit par consensus pour une durée indéfinie en 1995, rassemble en 2008 tous les États membres des Nations unies, à l'exception de l'Inde, du Pakistan et d'Israël. Le statut de la Corée du Nord à l'égard du traité est ambigu, depuis que celle-ci a annoncé son retrait en 2003 selon des modalités irrégulières. Tous les États-parties autres que les États-Unis, la Russie, la Chine, le Royaume-Uni et la France s'engagent à « ne fabriquer ni acquérir de quelque autre manière des armes nucléaires ou autres dispositifs nucléaires explosifs, et à ne rechercher ni recevoir une aide quelconque pour la fabrication d'armes nucléaires ou d'autres dispositifs nucléaires explosifs ».

Le TNP prévoit également des *zones exemptes d'armes nucléaires* dont les plus étendues sont constituées de l'Amérique du Sud (traité de Tlatelolco), de l'Afrique (traité de Pelindaba) et du Pacifique (traité de Rarotonga). Des réflexions sont actuellement en cours pour renforcer ce traité, en particulier en encadrant les possibilités de retrait et pour lutter contre la diffusion des technologies du cycle du combustible, sans pour autant porter atteinte au droit des États à l'énergie nucléaire à des fins civiles.

L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), créée en 1957, est chargée de vérifier le respect par ses États membres de leurs engagements en matière de non-prolifération. Le *groupe des fournisseurs nucléaires* ou *NSG* rassemble les détenteurs de technologies nucléaires unis par la volonté de lutter contre leur diffusion, qui s'engagent à respecter un ensemble de directives lorsqu'ils envisagent des exportations.

Les armes chimiques et biologiques sont un autre sujet de préoccupation. Tous les pays occidentaux ont renoncé à leurs programmes dans ces domaines, et ne conservent d'activités que pour se protéger d'attaques potentielles.

La Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CIAC) a été adoptée en janvier 1993 et elle est entrée en vigueur en 1997. Elle a été signée à ce jour par 183 États. La Convention sur l'interdiction des armes biologiques (CIAB) a été adoptée en 1972. Elle a été signée par 161 États, mais ne dispose toujours pas de système de vérification.

Dans ces deux domaines, des activités clandestines peuvent aisément être camouflées derrière un usage licite, comme la fabrication de pesticides pour les armes chimiques, ou la mise au point de vaccins pour les armes biologiques. Les autorités russes ont reconnu avoir conduit, entre 1972, date de l'adoption de la Convention d'interdiction, dont Moscou était un des trois pays dépositaires, et 1992, un programme biologique offensif interdit par la Convention. Certains groupes terroristes cherchent à recourir à des agents chimiques ou biologiques, comme la secte Aum qui a utilisé en 1995 le gaz sarin contre des populations civiles.

Le Groupe Australie, créé en 1985, et qui comprend 38 membres, surveille la politique des exportations dans ce domaine et met régulièrement à jour les listes d'agents à surveiller.
Enfin, en ce qui concerne les missiles balistiques et de croisière, il n'existe pas de traité, mais un régime de contrôle des exportations, mis en place en 1987 : il s'agit du MTCR (Missile Technology Control Regime). S'y ajoute un code de conduite adopté à La Haye en 2002, auquel 129 États sont parties, qui concerne des engagements politiques et des mesures de confiance.

Dans le *domaine nucléaire*, le recours nécessaire à l'énergie électronucléaire pour résoudre les problèmes énergétiques et réduire les émissions de gaz à effet de serre appelle un renforcement de la vigilance sur les technologies sensibles de l'enrichissement, du retraitement et de la fabrication de l'eau lourde. Cette extension doit se faire dans le respect des conditions de sécurité, de sûreté et de non-prolifération, qui pourraient figurer dans un code de bonne conduite à destination des fournisseurs (États et industriels).

Dans le domaine *biologique*, des mesures de surveillance et de protection de la santé publique peuvent permettre de limiter les conséquences d'un emploi délibéré d'un agent biologique contre des populations. L'action internationale seule donnera des résultats, qu'il s'agisse du dépistage, de la mise au point de nouveaux vaccins, de l'information rapide sur les épidémies suspectes, ou de mesures plus efficaces de diagnostic.

Dans le domaine *chimique*, des programmes clandestins se poursuivent impunément, en profitant de l'attention moindre portée à ce secteur. L'objectif de destruction d'ici 2012 des agents de guerre chimique, inscrit dans la Convention d'interdiction des armes chimiques, ne sera très probablement pas atteint. Pour ces raisons, la mise en œuvre effective de cette Convention doit *devenir une priorité collective*.

Enfin, la France est engagée en faveur du *désarmement nucléaire*. Elle a été le premier État, avec le Royaume-Uni, à avoir signé et ratifié le traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Elle a été le premier État à décider la fermeture et le démantèlement de ses installations de production de matières fissiles à des fins explosives. Elle est le seul État à avoir démantelé, de manière transparente, son site d'essais nucléaires situé dans le Pacifique. Elle a démantelé ses missiles nucléaires sol-sol. Elle a réduit volontairement d'un tiers le nombre de ses sous-marins nucléaires lanceurs d'engins. Au nom du *principe de stricte suffisance*, le nombre d'armes nucléaires, de missiles, et d'avions de la composante aéroportée sera également réduit d'un tiers à partir de 2008 (*cf.* chapitre 10). Avec cette réduction, l'arsenal nucléaire

français comprendra moins de 300 têtes, soit la moitié du nombre maximum de têtes possédées par la France durant la guerre froide.

Le 21 mars 2008, la France a, de plus, proposé un plan ambitieux en matière de poursuite du désarmement nucléaire multilatéral. Elle encourage le respect de trois principes : suffisance, transparence et réciprocité.

Désarmement nucléaire :
le plan d'action proposé par la France

– Ratification par tous les États du traité d'interdiction complète des essais nucléaires (la Chine et les États-Unis l'ont signé en 1996 mais ne l'ont pas encore ratifié).
– Engagement des puissances nucléaires à démanteler tous leurs sites d'essais nucléaires, de manière transparente et ouverte à la communauté internationale.
– Lancement sans délai de la négociation sur un traité d'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires.
– Moratoire immédiat sur la production de ces matières.
– Adoption de mesures de transparence sur leurs arsenaux par les cinq puissances nucléaires reconnues par le traité de non-prolifération.
– Ouverture de négociations sur un traité interdisant les missiles sol-sol de portée courte et intermédiaire.
– Adhésion de tous les États et engagement à mettre en œuvre le code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques.

Nouvelles institutions collectives et organisations régionales de sécurité

De nouveaux cadres pour les enjeux mondiaux de sécurité

L'action du système multilatéral n'est pas limitée aux questions de défense, de prolifération ou de terrorisme. La sécurité collective implique également des actions concertées et des régulations en matière de santé publique internationale, de prévention des conflits, d'aide au développement et de lutte contre la pauvreté, de préservation de l'environnement et de lutte contre les conséquences du changement climatique, ou encore de stabilité des échanges économiques, commerciaux ou financiers.

Si le comportement spontané des États ne va pas toujours dans cette direction, l'action multilatérale est souhaitable, car elle est la mieux à même d'apporter une réponse complète. Un défi global n'impose pas nécessairement une réponse globale, mais à tout le moins une action large, convergente et coordonnée de la part de tous les États, que ce soit pour lutter contre les pandémies, pour agir sur les évolutions, telles que le changement climatique, ou développer les actions nécessaires pour répondre aux menaces transnationales, telles que les grands trafics criminels.

Avec l'*Organisation mondiale de la santé*, les Nations unies se trouvent en première ligne dans la gestion du risque sanitaire international. L'OMS agit d'abord en amont de la crise, pour tenter de la prévenir par une assistance technique ponctuelle ou à travers l'édiction de normes. Elle intervient aussi, en tant que de besoin, dans la gestion de la crise sanitaire éventuelle, grâce à un réseau d'alerte, à des moyens d'expertise scientifique ou encore à des capacités de coordination stratégique. Elle est aussi capable d'interventions ciblées.

S'agissant de la *protection de la biosphère* et de la *lutte contre les effets du réchauffement climatique*, la France soutient la création d'une instance multilatérale de prévention et d'action concertée en la matière. Dans ce but, l'Union européenne a joué un rôle pionnier, qu'elle doit renforcer et développer.

De la même façon, un effort collectif doit être entrepris face aux inégalités croissantes de *développement* qui se creusent entre différentes régions et pays de la planète. Les organisations internationales compétentes en matière de commerce international et d'aide au développement doivent, elles aussi, faire un effort d'adaptation profonde pour répondre aux questions que posent la pauvreté, la rareté alimentaire, l'accès aux ressources hydriques, qui sont autant de sources possibles d'instabilités dans les décennies à venir.

Le renforcement des organisations régionales de sécurité

Complémentaires des institutions multilatérales à vocation universelle, les avantages comparatifs des organisations régionales ou sous-régionales de sécurité seront, dans l'avenir, pleinement exploités. Ainsi, pour le continent africain : l'Union africaine, la CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest), la SADC (Communauté de développement d'Afrique australe), la CEEAC (Communauté économique des États d'Afrique centrale) et l'IGAD (Autorité intergouvernementale pour le développement) pour l'Afrique orientale deviennent des partenaires à part entière. La France contribuera à consolider

leurs capacités de maintien de la paix (coopération, expertise, financements), et à les promouvoir lorsqu'elles n'existent pas. Elle cherchera aussi à étendre l'action de ces organisations à la prévention des conflits, au désarmement, à la lutte contre le terrorisme, à la sécurité civile. Au total, ce sont de véritables architectures régionales de sécurité qui seront développées, modernisées et relancées. Ce doit être le cas, au-delà de l'Afrique, dans le golfe Arabo-Persique et surtout en Asie.

Cet effort ne doit toutefois pas remettre en cause la centralité de l'ONU. Notre intérêt en faveur du renforcement de ces capacités régionales n'implique pas une fragmentation du système international de sécurité, mais doit être pensé en terme de complémentarité entre le niveau régional et le niveau mondial.

La défense des Droits de l'homme

L'expérience du XX^e siècle a montré le lien qui existait entre la négation des Droits de l'homme et les grandes catastrophes historiques. Cette expérience ne doit pas être perdue : les Droits de l'homme ne s'opposent pas plus à la souveraineté des États qu'ils ne s'opposent à la poursuite de nos intérêts.

La souveraineté d'un État consiste en tout premier lieu à protéger sa population. Ni le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État ni celui de la souveraineté de cet État ne peuvent donc être invoqués pour défendre des atrocités telles que des massacres et d'autres formes de violation massive du droit international humanitaire.

La France soutiendra les efforts de la Cour pénale internationale et cherchera à en renforcer l'universalité et les moyens d'action. Il en va de même des actions en faveur du droit international humanitaire. La France est favorable aux nouvelles obligations et contraintes justifiées par la volonté de limiter les dommages causés par l'emploi de certaines armes. Ainsi, la convention sur certaines armes classiques de 1980, la convention sur l'interdiction des mines antipersonnel de 1997 ou le récent projet de convention sur les armes à sous-munition, préparé à Dublin, créent-ils des contraintes librement acceptées touchant des catégories complètes d'armement.

La primauté du droit, le respect des civils, la tolérance entre et au sein des nations, c'est-à-dire les valeurs mêmes qui fondent la charte des Nations unies, doivent être sans cesse rappelés, défendus et intégrés dans la stratégie de sécurité nationale.

Le rôle de l'Union européenne dans la gouvernance internationale

La stratégie européenne de sécurité, adoptée par les États membres de l'Union européenne en 2003, insiste sur la nécessité de fonder la sécurité internationale sur la création et le renforcement d'un « multilatéralisme efficace ». Ce concept implique la mise en œuvre d'une diplomatie qui n'a pas pour objet principal d'entretenir un processus, mais de poursuivre des objectifs concrets par une voie qui n'est pas d'abord celle de la force militaire. Il appartient donc au premier chef aux pays de l'Union européenne, qui font reposer une partie importante de leur sécurité sur le succès des processus multilatéraux, de montrer leur capacité d'engager des processus de négociation et d'obtenir des résultats.

La France inscrit une large part de son action dans cette démarche européenne. Elle soutient l'affirmation de l'Union au sein des institutions multilatérales. Depuis 1994, l'Union en est l'un des principaux animateurs, capable de faire avancer des projets aussi importants que la justice pénale internationale ou la responsabilité de protéger, d'assumer des responsabilités globales en matière de gestion des crises ou encore d'appuyer les Nations unies ou l'Union africaine sur les théâtres d'opérations.

À ce titre, l'Union européenne incarne, pour la France, la volonté de promouvoir une vie internationale construite sur des règles et une approche collectives de la prise de décision et de l'action.

Troisième partie

UNE NOUVELLE STRATÉGIE POUR L'ACTION

CHAPITRE 7

QUELS ENGAGEMENTS ?

La stratégie de sécurité nationale organise et met en œuvre les moyens de prévenir toute atteinte à la vie du pays, à défaut de limiter une telle atteinte au plus bas niveau de gravité possible, et d'en atténuer les conséquences. Elle a pour ambition d'élever la capacité d'anticipation, de réaction et de résilience du pays. Elle fonde une doctrine nationale destinée à harmoniser en toutes circonstances l'emploi des ressources de l'État et à favoriser le dialogue et la cohérence de l'ensemble des intervenants : collectivités locales, entreprises, institutions internationales, organisations non gouvernementales.

Le dimensionnement de nos moyens doit répondre d'une part au nouvel équilibre des fonctions stratégiques qui a été défini, d'autre part aux exigences des opérations dans lesquelles les armées et les moyens de sécurité intérieure et de sécurité civile seront engagés.

Les conséquences du nouvel équilibre des fonctions stratégiques

En ce qui concerne les armées, les moyens que décrivait le modèle 2015 adopté en 1996 ne correspondent pas à cet équilibre nouveau, ni aux orientations à long terme qui ont été exposées.

Un effort majeur doit, comme on l'a vu, être accompli dans le domaine de la connaissance et de l'anticipation. Des programmes nouveaux et une organisation nouvelle sont nécessaires, pour faire franchir un seuil à nos capacités. Ces capacités seront l'une des clés de la réactivité de l'État, des forces armées et des dispositifs de sécurité.

Les moyens de dissuasion seront maintenus au niveau strictement suffisant pour la crédibilité des forces nucléaires et la capacité de celles-ci à répondre aux situations diverses auxquelles le pays peut se trouver confronté. Ces objectifs supposent des efforts considérables pour la préparation des hommes, la qualité des équipements et la sûreté de leur fonctionnement.

La protection, qui reçoit une nouvelle définition, appelle un développement à la mesure des vulnérabilités qui affectent directement la France et l'Europe. Cette orientation doit se traduire notamment par la définition d'objectifs opérationnels précis pour les forces, une adaptation urgente de nos capacités de gestion des crises et une coordination renforcée entre les différents responsables sur le territoire, comme entre les acteurs civils et militaires.

Les capacités d'intervention seront adaptées au nouvel équilibre d'ensemble qui est recherché et aux priorités qui ont été décrites. Leur niveau maximum n'est plus attaché à une participation massive à une opération de défense collective de l'espace aéroterrestre en Europe, dans le cadre de l'Alliance Atlantique, comme c'était encore le cas dans les « contrats opérationnels » issus du modèle d'armée 2015. Il doit résulter de l'analyse des situations de conflit les plus vraisemblables dans lesquelles la France risque d'être impliquée directement au cours des prochaines années, ainsi que des axes géostratégiques qui paraissent les plus importants pour notre sécurité.

C'est en fonction de ces axes que nos moyens seront orientés et que notre dispositif prépositionné, qui contribue également à la fonction de prévention, sera revu. La concentration dans l'espace et dans le temps sera la clé de la stratégie et du succès dans l'emploi des forces.

Davantage encore que dans le passé, notre effort sur les moyens devra en effet tenir compte du fait majeur qui s'est imposé ces dernières années : l'emploi presque incessant de nos capacités, militaires et civiles, dans des situations de plus en plus diverses.

Logique de concentration et logique d'emploi doivent donc dominer la doctrine, l'organisation, l'entraînement et l'équipement de nos forces conventionnelles comme des moyens d'action civils.

Les hypothèses d'engagement opérationnel

Pour obtenir la résolution d'une crise, que ce soit sur le territoire national ou à l'étranger, l'action cohérente d'acteurs divers, civils ou militaires, étatiques ou privés, nationaux ou internationaux, nécessite une coordination nouvelle.

Les opérations conduites sur le territoire national

Dans les cas de crise grave (catastrophe naturelle, accident technologique de grande ampleur, attentat massif, etc.), l'État et l'ensemble des pouvoirs publics organisent et mettent en œuvre les moyens nécessaires pour secourir les victimes, enrayer les séquelles d'un événement déstabilisant (crise sanitaire résultant d'une catastrophe par exemple), garantir la continuité de l'action des pouvoirs publics et assurer le retour à la normale, poursuivre les responsables si l'événement résulte d'un acte intentionnel. L'État doit alors fédérer tous les acteurs – publics et privés – de la société dans son ensemble.

Au même titre que tous les organismes relevant de l'autorité de l'État, la force militaire est appelée à agir en soutien, en accompagnement ou en complément des forces et moyens civils spécialisés.

Le dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile doit se préparer aux formes d'agression ou de crise qui peuvent toucher gravement le territoire national. En conséquence, les moyens civils et les moyens militaires développeront de nouvelles formes de coopération.

À cet effet, la stratégie de sécurité nationale pose les fondements d'une doctrine, s'appliquant à toutes ses composantes, organisant la coopération avant, pendant et après l'événement. Outre les mesures d'organisation que cela implique – au sein même de l'État –, cette stratégie conduit à la mise en place de procédures connues et appliquées à tous les niveaux, testées par des exercices interministériels. La planification de crise et l'organisation des pouvoirs publics en temps de crise devront connaître une progression qualitative majeure pour assurer la résilience du pays.

Les opérations militaires

Des opérations strictement militaires sur le territoire national sont exclues à l'horizon prévisible, en dehors de l'appui à des opérations de gestion de crise consécutives, par exemple, à des attaques terroristes, ou à une catastrophe naturelle ou technologique.

C'est donc à distance du territoire national que les forces armées continueront à mener des opérations en défense de nos intérêts de sécurité et en soutien de l'action politique et diplomatique de la nation.

Selon toute vraisemblance, ces opérations continueront à relever de deux grandes catégories.

Les *opérations de stabilisation* sont très différenciées : opérations d'interposition entre belligérants, opérations de stabilisation consécutives à des conflits internes, opérations de sécurisation de pays ou de

régions, interventions relevant de la responsabilité de protéger. La France devrait rester un contributeur très sollicité. Sa participation aux opérations devra respecter les principes directeurs énoncés précédemment (chapitre 3). Elle impliquera généralement des contingents relativement limités (de l'ordre de 1 000 à 5 000 militaires, sans compter les moyens navals et aériens). Les forces armées auront à déployer et entretenir des contingents de ce type sur plusieurs théâtres, dans des zones géographiques lointaines, souvent peu accessibles, aux caractéristiques physiques, humaines et économiques difficiles. Ces opérations s'inscrivent dans un temps long et connaissent de fortes évolutions, qui nécessitent sur place une adaptation permanente du dispositif, et, par contrecoup, une adaptation dans l'économie générale des déploiements français. Deux risques devront être sans cesse circonscrits : le recours à des unités combattantes en dehors de leur cadre d'emploi (par exemple dans des missions de police ou de maintien de l'ordre) et la dispersion excessive des moyens sur plusieurs théâtres.

Les *opérations de force de grande ampleur* ne doivent pas être exclues, comme en témoigne l'analyse des risques de conflit où la France pourrait se trouver engagée. Le recours à une force militaire dans une guerre nécessite un délai de préparation et de déploiement de plusieurs mois. L'opération elle-même comporte généralement une phase aiguë, de coercition, suivie d'une phase de stabilisation progressive qui peut s'étendre sur des années.

Il n'y a pas de césure stricte entre ces deux types d'opérations. Une opération majeure peut être suivie d'une opération de stabilisation ou une opération de stabilisation connaître une flambée de violence. Quel que soit le type d'opération, la force déployée à terre, en mer ou dans les airs doit rester en mesure d'adapter sa posture au contexte et de mener simultanément des actions ponctuelles de combat de haute intensité, de sécurisation de zone, ou de secours aux populations.

Cette capacité d'adaptation permanente explique pourquoi la France ne fait pas le choix de la spécialisation de ses forces, mais vise la *polyvalence*. Le critère du *nombre* – effectifs et équipements – demeure pertinent et ne peut être entièrement compensé par la qualité. Rapproché du constat du durcissement des conflits, accroissant les risques pesant sur les forces au contact, il nécessite de *poursuivre l'effort sur la protection et la capacité offensive des forces françaises* – notamment à distance – afin qu'elles conservent leur liberté d'action.

L'aptitude à durer dans les engagements découle de la faculté d'adaptation des moyens disponibles – ainsi que d'une redondance raisonnable –, de leur adaptation aux contextes prévisibles et, en définitive, de la qualité des hommes et des femmes au combat ainsi que de leur entraînement.

Les opérations mixtes, civiles et militaires, hors du territoire national

Le cas le plus courant est celui d'opérations qui précèdent, accompagnent ou prolongent une action militaire, notamment pour la reconstruction ou la consolidation de la paix.

Jusqu'à la fin de la guerre froide, la coupure était nette entre les opérations militaires, les guerres et les opérations civiles et civilo-militaires. Cette séparation s'est estompée, au point *qu'il n'est plus guère possible de concevoir une opération militaire qui ne serait pas accompagnée d'une action civile*.

À l'issue d'une opération militaire, le dernier contingent militaire international ayant quitté le territoire concerné, l'intervention civile internationale se poursuit, au profit des institutions politiques résultant de la crise, notamment pour organiser l'aide internationale, l'assistance administrative et judiciaire et le soutien au développement économique, comme on le voit dans les Balkans.

Ces opérations sont complexes et n'ont pas encore suscité de « doctrine internationale » fermement établie. Au contraire, chacune est prise comme un cas d'espèce, nombre d'actions cohabitant sur un même théâtre et poursuivant des objectifs parallèles. Le seul point commun admis est la prééminence de l'Organisation des Nations unies. Néanmoins, ce postulat se concrétise rarement par une action coordonnée de toutes les parties prenantes, tant locales qu'étrangères.

La stratégie de sécurité nationale a pour ambition de définir et développer pour la France une action globale des pouvoirs publics plus efficace et plus cohérente.

Certaines capacités sont à développer d'urgence. Pour prendre sa part dans des opérations civiles de grande ampleur, la France doit identifier, recruter et déployer un personnel civil volontaire spécialisé : administrateurs, magistrats, experts économiques.

En outre, elle doit développer les outils financiers et juridiques appropriés pour assurer la qualité et la cohérence de son action sur les théâtres d'opérations, ainsi que la visibilité et la traçabilité de sa contribution. À ce titre doit être définie une véritable stratégie de « sortie de crise » associant étroitement et le plus tôt possible les entreprises françaises à la reconstruction économique et financière des pays concernés.

Ce qui est vrai de l'instrument militaire évoqué ci-dessus l'est aussi des autres instruments de la puissance publique : il est nécessaire de mieux organiser les moyens français susceptibles d'être engagés à l'étranger dans le cadre d'une opération civile ou civilo-militaire, concourant à l'action politique et diplomatique d'ensemble de la nation.

Le choix des capacités requises pour préparer et réussir ces engagements est décrit ci-après, par fonction stratégique, et s'organise sur deux horizons temporels (court-moyen terme, d'ici 2015, et moyen-long terme, 2025).

CHAPITRE 8

CONNAÎTRE ET ANTICIPER

Dans un environnement international marqué par de grandes incertitudes et des préavis qui peuvent être très courts, les moyens de la connaissance et de l'anticipation constituent la première ligne de défense d'un pays. Ils doivent offrir au décideur, le plus en amont possible de l'irruption des crises, des éléments d'appréciation de situation (variété et gravité des risques et des menaces, opportunités pour les intérêts français et européens, etc.) qui lui donnent une capacité de choix mieux étayée entre les modes d'action envisageables. C'est pourquoi la fonction connaissance et anticipation est érigée pour la première fois en fonction stratégique à part entière. Elle recouvre plusieurs domaines.

Le renseignement

Le renseignement a pour objet de permettre aux plus hautes autorités de l'État, à notre diplomatie, comme aux armées et au dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile, d'anticiper et, à cette fin, de disposer d'une autonomie d'appréciation, de décision et d'action.

En présentant de façon aussi exhaustive et fidèle que possible l'état des risques, des menaces et des opportunités dans les domaines les plus variés (politique, militaire, économique, énergétique, etc.), le renseignement éclaire la décision autant qu'il précède, appuie et suit l'action.

Il doit donc assurer une veille permanente pour déceler les risques nouveaux, les premiers signes d'évolutions intéressant notre sécurité. Il permet de préparer la planification et de conduire des opérations. Il

doit offrir à la France la capacité de préserver l'initiative stratégique et de conserver son autonomie de décision.

L'acquisition du renseignement résulte de plusieurs ensembles qui seront étroitement associés : le recueil de l'information sur le terrain, au moyen de sources humaines ou de « capteurs techniques » ; l'action des services de renseignement, civils et militaires ; l'action des unités militaires spécialisées. Dans tous les cas, l'information est exploitée, c'est-à-dire croisée, synthétisée et analysée, puis transmise en fonction de son intérêt aux décideurs.

Cela suppose, d'une part une organisation favorisant la diffusion et la prise en compte de l'information en temps réel, et d'autre part la mise à niveau de nos capacités de recueil et de traitement des informations.

Le renforcement systématique de nos moyens de renseignement fera l'objet d'une planification d'ensemble, qui sera mise en œuvre selon quatre axes.

UN EFFORT INDISPENSABLE POUR LES RESSOURCES HUMAINES

Le renseignement repose d'abord sur les hommes qui le recueillent, l'analysent et l'exploitent, dans des conditions parfois périlleuses. L'attention au recrutement, à la formation et au déroulement des carrières sera donc renforcée. La gestion des ressources humaines fera l'objet d'un suivi concerté entre les ministères et les services, afin d'en tirer le meilleur parti (*cf*. chapitre 14).

Le recrutement et le déroulement des carrières

Le niveau des effectifs sera renforcé et l'effort en matière de recrutement des personnels développé, notamment en ce qui concerne la lutte antiterroriste, la contre-prolifération, la lutte contre la criminalité organisée, le contre-espionnage et la lutte contre l'ingérence économique. Les personnels techniques seront également augmentés, qu'il s'agisse des ingénieurs, des techniciens, des linguistes, des interprètes-images ou des spécialistes de la programmation de ces moyens.

La création de filières valorisées dans le renseignement sera favorisée. Le recrutement doit être plus ouvert, non seulement aux filières spécialisées ou techniques de la fonction publique, mais aussi aux universités et aux grandes écoles, avec un recours plus aisé aux contractuels.

Des normes communes de gestion des carrières seront définies, s'agissant du recrutement des personnels, de leur mobilité, mais aussi

de la formation initiale et continue. Une *académie du renseignement* développera un programme de formation, véritable « tronc commun », défini entre les services, hébergé par eux et sanctionné par un brevet reconnu par tous.

Les ressources humaines devront être mieux mises en valeur, par exemple pour les langues rares. L'affectation des agents par détachement d'une filière à une autre, ainsi qu'une mobilité accrue entre les services et entre les ministères seront encouragées.

Les sources humaines du renseignement

Une attention spéciale sera apportée, dans l'effort global, au renseignement de source humaine. Cela implique une amélioration du recrutement et de la formation des personnels chargés de cette mission, une augmentation du nombre de sources et une amélioration de leur répartition géographique en fonction de nos centres d'intérêt prioritaires.

Le développement des capacités techniques

Les évolutions technologiques rapides justifient l'accroissement de nos moyens techniques pour mieux assurer la sécurité du pays. Un saut qualitatif et quantitatif est d'autant plus nécessaire que nous devons conserver un bon niveau pour pouvoir dialoguer avec les quelques pays qui sont nos interlocuteurs majeurs, présents et à venir, dans le domaine du renseignement. Or les moyens de ces pays connaissent un fort accroissement depuis 2001, dont nos services n'ont pas bénéficié à la même échelle.

Les performances des services et des unités militaires seront améliorées, afin de répondre, sur la durée, aux besoins croissants résultant de la nouvelle stratégie. Dans certains domaines, la complémentarité entre les différentes sources, spatiales, terrestres, navales et aériennes, doit être garantie. Un effort à la fois qualitatif et quantitatif sera lancé *dès 2008* et mené de façon continue sur les quinze ans à venir.

Le réseau Internet est devenu crucial pour notre sécurité. Les moyens techniques de l'État dans ce domaine seront renforcés et, corrélativement, le nombre de techniciens et d'experts spécialisés dont il peut disposer sera accru.

L'effort portera également sur l'espace, facteur déterminant de l'autonomie stratégique. Les moyens basés dans l'espace, affranchis des contraintes qui pèsent sur les survols aériens, permettent de couvrir un large éventail de besoins, depuis la veille stratégique jusqu'à la planification et la conduite des opérations.

Le renseignement d'origine spatiale et la lutte contre la prolifération

La lutte contre la prolifération, balistique notamment, illustre ce que peut apporter le renseignement d'origine spatiale en complément des autres sources, les sources humaines en particulier. Plus le renseignement sera ici précoce, mieux il permettra de prévenir les risques et de planifier les réponses.

Les plus hautes autorités de l'État doivent disposer du maximum d'informations de source nationale sur l'origine, la crédibilité de la menace et les intentions des adversaires potentiels. Cet objectif implique d'accroître nos capacités dans le domaine des satellites d'observation (optique visible, infrarouge et radar) et de constituer les moyens de détection et d'alerte (radar et spatial) des tirs de missiles balistiques (voir chapitre 11).

Les capacités de *renseignement d'origine image* reposent sur des moyens complémentaires, de niveau stratégique (satellite d'observation), ou de niveau opératif (c'est-à-dire sur un théâtre d'opération) ou tactique (c'est-à-dire sur le terrain, grâce à des observateurs humains, drones et capteurs embarqués sur avions). Aujourd'hui, nos besoins en imagerie spatiale sont couverts par le programme Hélios 2, pour les images de très haute résolution dans le domaine visible et les images infrarouges, et par le complément d'images tout temps qu'apportent les échanges avec l'Allemagne et l'Italie, grâce, la première aux systèmes spatiaux SAR-Lupe (2007), la seconde au programme Cosmo-Skymed (2009). Un *programme européen, MUSIS* (*Multiuser Satellite Imagery System*), doit permettre de lancer la prochaine génération de capteurs spatiaux. La composante optique sera ainsi renforcée en *2015* par une capacité dite « de reconnaissance », c'est-à-dire de très haute résolution de l'image, ainsi qu'une capacité supérieure d'identification. Parallèlement, l'Allemagne et l'Italie ont prévu de développer leurs capacités radar. Afin d'éviter un risque de discontinuité correspondant à la fin de vie d'Hélios 2B, la réalisation de la composante optique du programme MUSIS sera entreprise par la France dès *2008*.

Dans le domaine aéroporté, l'effort portera en particulier sur les *drones*, aéronefs pilotés à distance, qui permettent d'accéder à la maîtrise de l'information sur les théâtres de crise et de faciliter ainsi l'engagement opérationnel de nos forces. Un système de drone MALE (moyenne altitude longue endurance) devrait être opérationnel au milieu de la prochaine décennie. Il permettra d'acquérir une capacité de recueil de renseignement plus complète que celle proposée aujourd'hui par les drones tactiques.

L'effort portera également sur les systèmes de nouvelle génération embarqués sur avion de combat.

Le *renseignement d'origine électromagnétique* recouvre le recueil, la localisation, l'identification et l'exploitation des émissions électromagnétiques. Il permet de renforcer notre appréciation autonome des situations et d'améliorer l'autoprotection de nos forces. La composante spatiale fera l'objet du programme CERES (Capacité de renseignement électromagnétique spatiale), ouvert à la coopération européenne, qui sera lancé à court-moyen terme, afin d'être opérationnel au milieu de la prochaine décennie. Dans le domaine aéroporté, l'effort concernera en particulier les capteurs embarqués sur avions (successeurs de l'avion Transall Gabriel) et une capacité de drones. Il portera également sur des moyens terrestres (détachements avancés de transmissions, notamment) et navals (bâtiment d'écoute et sous-marins nucléaires d'attaque).

Globalement, la part réservée aux investissements techniques dans les budgets annuels des services de renseignement devra donc augmenter.

Afin de marquer la priorité accordée à l'ensemble des moyens interarmées concourant à la connaissance et à l'anticipation, *une planification et une programmation spécifiques* en cette matière seront développées par l'état-major des armées.

Le Conseil national du renseignement

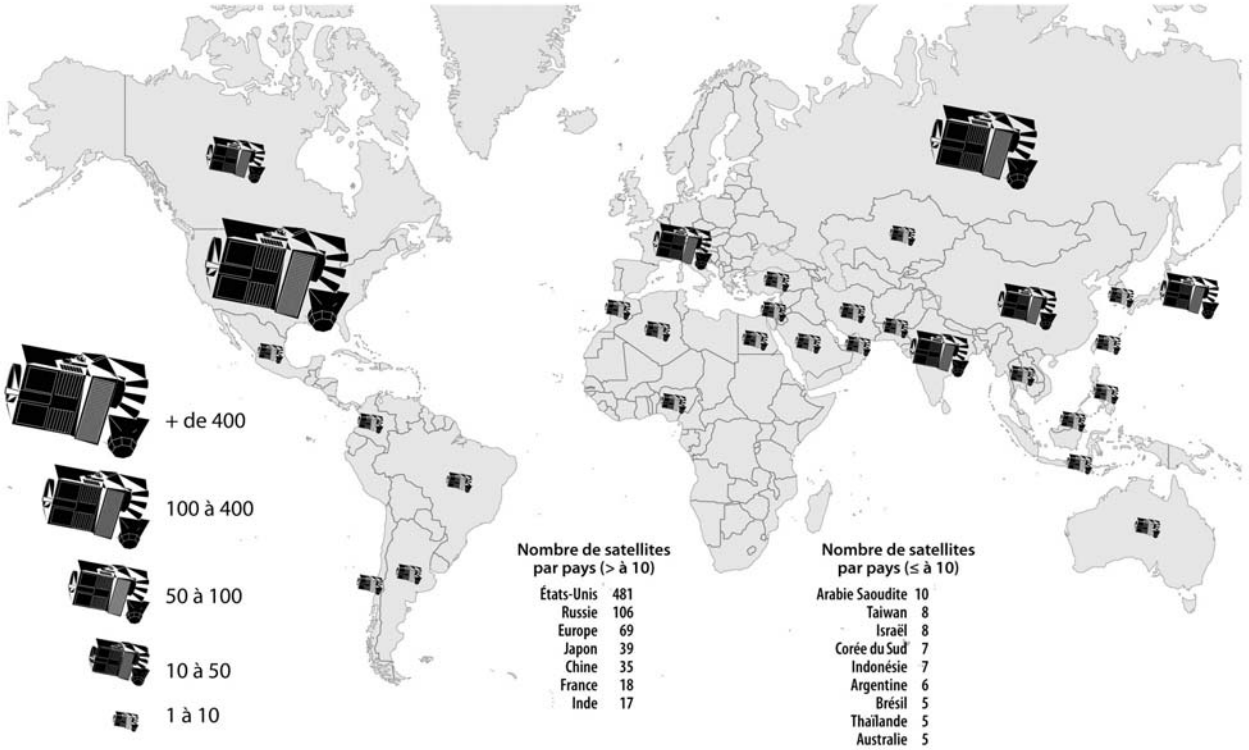
Le périmètre actuel des services de renseignement répond à la diversité des missions qui leur sont demandées. Il n'est donc pas envisagé de le modifier au-delà des réformes récentes, qui ont permis d'accroître l'efficacité du dispositif et qui voient, en 2008, la création de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI).

Toutefois, l'organisation du renseignement nécessite une meilleure coordination et la recherche de complémentarités mieux définies qu'aujourd'hui.

C'est la raison pour laquelle une gouvernance renforcée sera mise en place, articulée autour d'un Conseil national du renseignement.

Au niveau opérationnel, les coopérations entre services d'un même ministère ou de ministères différents qui existent déjà seront formalisées et accrues dans de nouveaux domaines. L'objectif est, pour éviter une dispersion des efforts et des ressources humaines dans un contexte budgétaire contraint, de mieux utiliser les moyens, de développer les synergies entre services sur des finalités communes et d'identifier les redondances ou les lacunes. Dans le cadre de ces coopérations, la politique d'équipement devra faire l'objet de mises en commun systématiques. Le ministère de la Défense, avec la Direction générale de la sécurité exté-

Principaux pays disposant de satellites en 2008



Source : ministère de la Défense (sources ouvertes).

Les services de renseignement en France

Le renseignement est structuré en France autour de plusieurs services complémentaires :
– deux services à compétence générale : la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), qui est chargée de la recherche et de l'exploitation du renseignement à l'extérieur du territoire national, et la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), dont l'activité de renseignement et de police judiciaire est tournée vers le territoire national ;
– quatre services spécialisés : deux services qui viennent en appui du ministre de la Défense et des forces armées – la Direction du renseignement militaire (DRM) et la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD) – et deux services spécialisés sur les questions douanières et financières – la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service « Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins » (TRACFIN).
Au total, quelque 12 000 hommes et femmes travaillent directement au sein des services de renseignement. De plus, des unités militaires spécialisées de l'armée de terre, de la marine nationale et de l'armée de l'air remplissent des missions de renseignement d'intérêt militaire ; elles emploient 4 000 hommes.
Le renseignement économique relève des services de renseignement à compétence générale et des services plus spécialisés sur ce secteur (DNRED et TRACFIN). Leur activité doit être distinguée de ce que l'on appelle l'« intelligence économique », qui doit être fondée exclusivement sur l'exploitation de l'information émanant de sources ouvertes.

rieure (DGSE) et la Direction du renseignement militaire (DRM), concentre l'essentiel des moyens techniques et des investissements.

En matière de lutte contre le terrorisme, l'Unité de coordination de lutte contre le terrorisme (UCLAT), placée auprès du directeur général de la police nationale, continuera à assurer la coordination des services compétents.

Au niveau stratégique, un nouvel échelon de coordination entre services de renseignement sera mis en place. Il fixera les orientations, répartira les objectifs et rendra les arbitrages nécessaires. Ce nouveau dispositif sera articulé autour, d'une part, d'un Conseil national du renseignement (CNR) et, d'autre part, du coordonnateur national du renseignement, placé à la présidence de la République.

Le Conseil national du renseignement, présidé par le Président de la République, réunira en formation plénière le Premier ministre, les ministres de l'Intérieur, de la Défense, des Affaires étrangères, de

l'Économie et du Budget – le cas échéant d'autres ministres, en fonction des sujets traités –, le coordonnateur national du renseignement, les directeurs des services et le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, qui assurera son secrétariat.

Le Conseil définira les grandes orientations assignées aux services de renseignement (stratégies et priorités). Il adoptera une planification des objectifs et des moyens humains et techniques, donnera les impulsions et les arbitrages relatifs au cadre juridique. Il se réunira, en tant que de besoin, à la demande du Président de la République, dans un format restreint (Conseil restreint du renseignement).

Un coordonnateur national du renseignement sera institué. Placé sous l'autorité du secrétaire général de la présidence de la République, il disposera d'une structure d'appui légère. Il préparera, avec le soutien du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, les décisions du Conseil national du renseignement et en suivra l'exécution. Dans ce cadre, il veillera à la planification des objectifs et des moyens du renseignement – par le biais notamment du plan d'investissement annuel –, et à leur réalisation. Il présidera les comités interministériels d'orientation des investissements techniques dans le domaine du renseignement.

Il sera le point d'entrée des services de renseignement auprès du Président de la République.

Il présidera des réunions périodiques des directeurs des services de renseignement, afin de hiérarchiser les priorités de recherche et d'instruire les demandes des services de renseignement. Le cabinet du Premier ministre sera associé à ces réunions. Cette nouvelle organisation doit aussi permettre une plus grande fluidité dans la circulation des renseignements les plus pertinents.

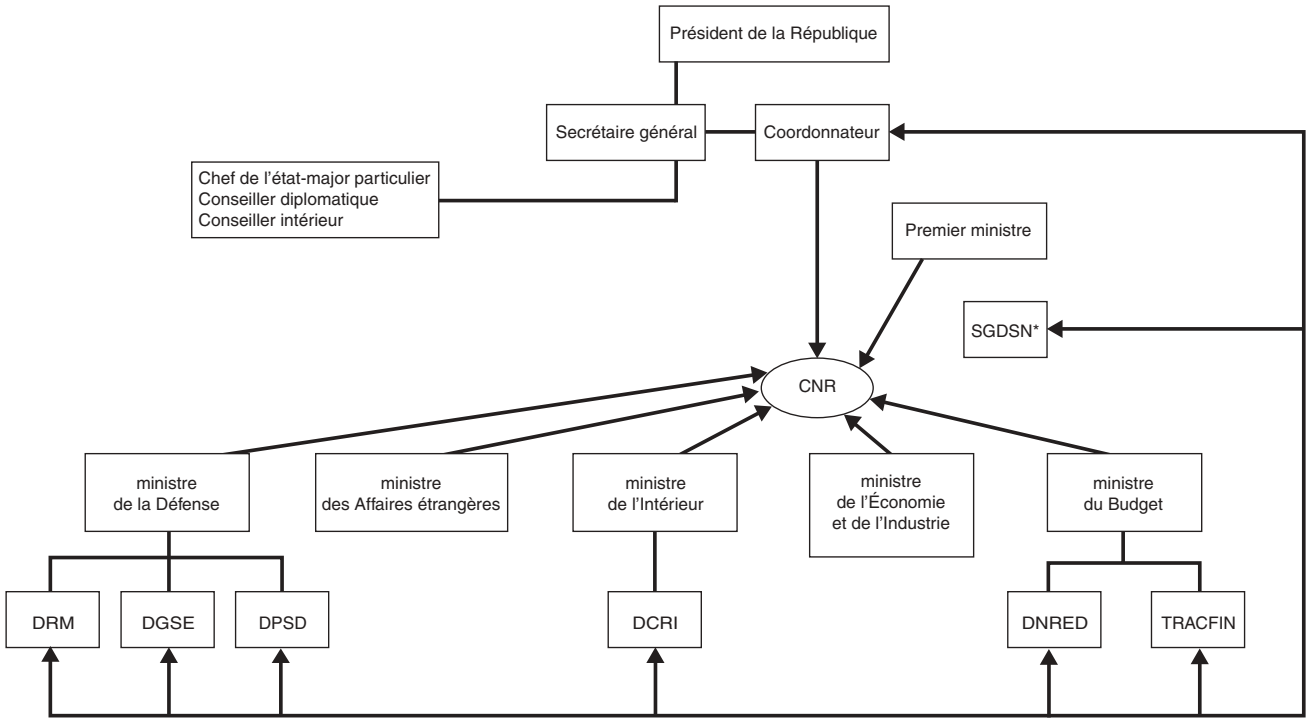
Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN[1]) appuiera l'action du coordonnateur et animera des groupes de travail sur des sujets définis, en fonction des priorités arrêtées par le Conseil national du renseignement.

Parallèlement, l'information relative à l'activité des services de renseignement sera garantie à travers l'action de la délégation parlementaire au renseignement. Le contrôle externe de ces activités sera quant à lui assuré par des autorités administratives indépendantes compétentes, en particulier la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité et la commission de vérification des fonds spéciaux.

---

1. Qui est appelé à succéder au secrétariat général de la défense nationale (SGDN).

Nouvelle organisation du renseignement



* Secrétariat du CNR et des groupes permanents inter-services.

UN CADRE JURIDIQUE ADAPTÉ

Les activités de renseignement ne disposent pas aujourd'hui d'un cadre juridique clair et suffisant. Cette lacune doit être comblée. Un nouveau dispositif juridique définira donc les missions des services de renseignement, les garanties apportées aux personnels et aux sources humaines, ainsi que les modalités principales de la protection du secret de la défense nationale. Des adaptations de nature législative seront apportées, en respectant l'équilibre entre protection des libertés publiques, efficacité des poursuites judiciaires et préservation du secret.

À ce titre, une définition législative des missions des services de renseignement sera élaborée. Elle devra couvrir l'ensemble des missions des services de renseignement et être suffisamment précise pour les agents des services de renseignement concernés. Des dispositions seront prises pour encadrer la possibilité pour ces agents d'utiliser une identité d'emprunt et réprimer la révélation de l'identité ou de l'appartenance d'un agent à un service de renseignement, quand elle est protégée. Il en sera de même pour la préservation de l'anonymat des agents dans le cadre de procédures administratives ou judiciaires et pour la protection des sources et des collaborateurs des services : la divulgation d'informations susceptibles de révéler leur identité sera également interdite.

La protection du secret de la défense nationale doit être adaptée et renforcée. La définition du secret de la défense nationale et de sa compromission devra inclure, conformément à un avis rendu par le Conseil d'État le 5 avril 2007, les informations classifiées, les réseaux classifiés et certains lieux très sensibles, dont l'existence ou l'objet relève en lui-même du secret de la défense nationale. Des règles spécifiques pour les perquisitions judiciaires effectuées dans des lieux classifiés ou abritant des secrets de la défense nationale feront également l'objet de dispositions législatives.

La consultation des données techniques et des fichiers administratifs mentionnés dans la loi du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme, ou de celles des fichiers de police judiciaire devra être élargie. En outre, les échanges d'informations entre la DNRED et le service TRACFIN d'une part, et les autres services de renseignement d'autre part, seront autorisés par la loi. Parallèlement, la loi du 10 juillet 1991 relative au secret des correspondances émises par la voie des communications électroniques sera aménagée, afin de tenir compte des évolutions techniques récentes.

Au total, c'est *une démarche d'ensemble, systématique et à long terme*, qui doit être mise en œuvre dans notre système national de renseignement, pour que celui-ci réponde aux attentes liées à la protection à venir des intérêts du pays.

L'espace au service de la stratégie de défense et de sécurité nationale

L'espace extra-atmosphérique est devenu un milieu aussi vital pour l'activité économique mondiale et la sécurité internationale que les milieux maritime, aérien ou terrestre. La France, comme l'ensemble de ses partenaires de l'Union européenne, est opposée à ce que l'espace devienne un nouveau champ de bataille. Notre pays n'envisage pas de se doter d'armes dans l'espace et poursuivra ses efforts diplomatiques en matière de non-militarisation de l'espace.

En revanche, le déploiement dans l'espace de satellites de toute nature – communication, observation, écoute, alerte, navigation, météorologie, etc. – est devenu un élément indispensable pour toutes les fonctions stratégiques. Aussi notre pays fera-t-il un effort particulier dans le domaine spatial, pour que soit assurée la cohérence avec les besoins de notre défense et de notre sécurité nationale.

Cette ambition spatiale concernera à la fois :

– *Les capacités* : notre pays assurera la continuité et la modernisation des satellites d'observation et de communication, devenus indispensables pour l'acquisition du renseignement d'une part, la conduite des interventions militaires d'autre part : dès 2008 sera engagé le volet optique du programme MUSIS pour une mise en service en 2015.

La France se dotera d'une capacité significative en matière de satellites de renseignement d'origine électromagnétique, après les succès des satellites expérimentaux dans ce domaine : ainsi le système satellitaire CERES sera réalisé au milieu de la prochaine décennie. Face à la menace balistique, une capacité de détection et d'alerte des tirs de missiles balistiques sera réalisée d'ici 2020, préparée par la mise en place d'un système probatoire dans le courant de la prochaine décennie. La surveillance de l'espace, qui est devenue un grand enjeu civil et militaire, fera aussi l'objet d'efforts particuliers, en liaison avec nos partenaires européens.

D'une manière générale, la coopération européenne sera encouragée dans le domaine spatial, notamment sous la forme de mutualisations.

– *Le budget* : pour financer ces programmes, *les crédits consacrés aux programmes spatiaux militaires*, qui sont tombés à 380 millions d'euros en 2008, *seront doublés en moyenne annuelle* sur la période à venir.

– *L'organisation* : étant donné l'importance croissante du milieu spatial pour la défense et la sécurité nationale, la doctrine, les opérations et les programmes spatiaux seront placés *sous la responsabilité d'un commandement interarmées identifié et dédié*, placé sous l'autorité du chef d'état-major des armées. Sous la direction de ce nouveau commandement, *l'armée de l'air* verra ses compétences accrues dans la mise en œuvre des capacités spatiales.

La connaissance des zones d'opération potentielles

La connaissance des zones d'opération potentielles est un élément déterminant pour toute forme d'action militaire. La France, par sa géographie et du fait de ses responsabilités internationales, accorde une attention particulière à cette dimension. Les départements et collectivités d'outre-mer totalisent une superficie de près de 122 000 km^2, répartis sur l'ensemble du globe. Cette présence confère des atouts pour la connaissance des zones sensibles dans le monde.

La présence sur les zones d'opération

La connaissance des zones d'opération potentielles résulte d'une familiarisation régulière avec les zones considérées. Elle devra être réalisée en priorité sur l'axe stratégique allant de l'Atlantique à l'océan Indien, notamment par le recueil de l'information au moyen de tous les capteurs techniques (spatiaux, aériens, terrestres et navals) auxquels ont accès nos forces. Notre connaissance bénéficiera aussi de l'implantation de nos moyens prépositionnés en Afrique et dans le Golfe, et de celles nos forces de souveraineté (Antilles-Guyane, océan Indien, Pacifique).

La connaissance des aires culturelles

Les zones d'opérations potentielles doivent également être connues sous l'angle politique et socioculturel. De ce point de vue, une plus grande utilisation des travaux des centres et instituts de recherche, ainsi que des universités comprenant des spécialistes des zones de tension actuelles et potentielles, doit être encouragée. Les centres de prospective de l'État devront susciter des travaux sur ces régions.

Les besoins en données géophysiques

L'évolution technologique des armements, la plus grande complexité des actions à mener et la maîtrise des dommages collatéraux placent les données d'environnement géophysiques au cœur de la maîtrise des systèmes de défense. Il y a dix ans, seuls quelques systèmes d'armes y avaient recours. Aujourd'hui, il n'est pas un système d'armes qui ne soit pas concerné par cette capacité.

La connaissance des zones d'opération potentielle repose donc aussi sur l'acquisition de ces données fournies en particulier par des moyens cartographiques et météorologiques.

S'agissant des moyens de collecte, des programmes existent (données géographiques numériques, données hydrographiques et océanographiques, et données météorologiques). Une démarche d'ensemble, aux niveaux national et européen, sera entreprise pour structurer la capacité globale de collecte et d'emploi de ces données dans les systèmes d'armes. Les efforts porteront en particulier sur le développement de moyens de recueil et d'analyse réactifs pour faciliter des déploiements rapides. Cette capacité est d'autant plus importante que la France serait amenée à assurer des responsabilités de commandement d'opérations dans ces zones.

La valorisation du réseau diplomatique

Grâce à ses ambassades bilatérales, ses représentations multilatérales et ses postes consulaires, notre pays dispose d'un réseau d'information extérieure et d'une ouverture sur le monde exceptionnels. Ce réseau joue un rôle primordial dans le recueil, la circulation, le partage et l'analyse des informations, pour la plupart « ouvertes », de toute nature, par l'ensemble des services de l'État présents à l'étranger.

Un effort sera entrepris pour que les responsables de notre diplomatie puissent mieux exploiter l'ensemble constitué par ces informations, les analyses des sources diplomatiques et le renseignement établi par les services spécialisés. Il implique d'accroître les échanges entre les différents services de l'État qui travaillent dans les pays concernés, sous l'autorité de l'ambassadeur, et de croiser les différentes sources.

Ces échanges devront être systématisés et se concrétiser, par exemple, sous la forme d'un comité restreint se réunissant régulièrement autour de l'ambassadeur.

Au niveau des administrations centrales, l'ensemble des informations recueillies sur le terrain devra être mis en cohérence. Les relations de travail du ministère des Affaires étrangères et européennes, et des autres ministères, avec les services spécialisés seront intensifiées. L'objectif est de disposer d'analyses communes et pluridisciplinaires des risques de sécurité.

La démarche prospective

La démarche prospective doit être développée au sein de l'État, dans les universités et dans les milieux de la défense et de la sécurité, pour pouvoir anticiper la montée en puissance de risques et de menaces, les opportunités pour les intérêts français et européens et afin d'orienter en temps utile les politiques et les dispositifs de prévention et de réponse.

Elle doit permettre une plus grande confrontation entre les analyses. Les champs concernés sont pluridisciplinaires et interdisciplinaires. Ils concernent à la fois la stratégie militaire et de sécurité, la géopolitique, les sciences humaines, les sciences économiques, la recherche scientifique et technologique.

Les besoins en matière de prospective rendent nécessaires :

– une coordination des efforts au sein de l'État par *la mise en place d'un réseau interministériel* constitué notamment du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités locales (délégation à la prospective et la stratégie), du ministère de la Défense (délégation aux affaires stratégiques), du ministère des Affaires étrangères et européennes (centre d'analyse et de prévision) et du secrétariat d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique (centre d'analyse stratégique) ;

– la mise en place, à cette fin, d'un *portail Internet commun* permettant de présenter une vision globale des compétences des différents centres de prospective ; les thématiques de recherche et les productions intellectuelles seront ainsi mieux connues et la diffusion des appels à projet sera élargie ;

– un développement des synergies et la mise en place de passerelles (lieux d'échange, filières, mobilité…), voire de *moyens mis en commun ou en réseau* (cellules de veille, centres de documentation…), entre les administrations et les milieux universitaires, les centres de recherche, les instituts privés et l'industrie ;

– le *soutien de la recherche intéressant la défense et la sécurité*, à travers un effort financier permettant de développer et d'entretenir les compétences mobilisables par la puissance publique. En effet, les centres de recherche universitaires et les instituts de recherche pâtissent aujourd'hui de moyens très inférieurs à ceux consentis par nos principaux partenaires. Cet effort sera accru à court et moyen terme. Il devra être accompagné d'une rationalisation des commandes à l'échelon interministériel, afin de répondre en temps utile aux besoins de

l'État, et d'une meilleure circulation de l'information au sein des administrations ;

– le développement des échanges internationaux, plus particulièrement européens, en prenant appui sur notre réseau diplomatique et le service européen d'action extérieure en cours de constitution. Un effort particulier sur le programme-cadre de recherche et de développement (PCRD) sera également engagé.

La maîtrise de l'information

La notion de « maîtrise de l'information » recouvre la capacité, tant pour les décideurs civils et militaires, que pour les agents de l'État déployés sur le terrain, d'accéder en temps utile à l'information et en faire un usage opérationnel efficace. L'objectif est de garantir, en temps normal comme en temps de crise, que tous les acteurs de la sécurité nationale puissent partager les informations pertinentes, et que les décideurs soient en mesure de formuler et de transmettre au bon moment les ordres nécessaires.

La maîtrise de l'information repose sur quatre piliers :

– la *transmission* de l'information en temps utile, permettant de relier les centres de décision et d'exécution grâce à des débits suffisants ;

– l'*interopérabilité* des réseaux d'information, qui optimise la circulation de l'information ;

– la *protection* de l'information, ou sécurité des systèmes d'information, qui permet d'assurer la confidentialité, la disponibilité et l'intégrité du système et de l'information traitée ;

– la *vérification* de l'information, de sa fiabilité et de sa bonne circulation, ainsi que sa valorisation.

L'accès – fiable, ou sécurisé et en temps réel – à l'information constitue une condition essentielle de la souveraineté et de la liberté d'action. Elle est indispensable pour disposer de la capacité d'entrée en premier sur un théâtre d'opération et garantir une capacité d'intervention en tant que nation-cadre.

La maîtrise de l'information s'appliquera au niveau stratégique, c'est-à-dire au niveau des hauts décideurs civils et militaires, au niveau des théâtres d'opération et sur le terrain.

Au niveau *stratégique*, l'objectif est de mettre en réseau tous les responsables intéressés, afin d'éclairer la prise de décision. Il implique d'étendre le réseau interministériel ISIS (Intranet sécurisé interministériel pour la synergie gouvernementale), et de garantir, par un système de communication spatial adapté couvrant l'ensemble de la

planète, une interaction permanente entre les centres de décision gouvernementaux et nos forces déployées.

Au niveau des *opérations*, la priorité consiste à disposer des moyens radio tactiques, à doter nos forces de réseaux à haut débit et à développer la numérisation de l'espace opérationnel. L'objectif poursuivi est d'optimiser la connaissance des situations sur le terrain et l'emploi des systèmes d'armes engagés, ainsi que l'intégration de chaque niveau dans une architecture globale et cohérente, allant des centres de situation gouvernementaux aux commandements en action.

Dans tous les cas de figure, il convient de disposer, d'une part, de réseaux de communication interopérables sécurisés (intra et interministères) et, d'autre part, de systèmes efficaces de partage et de traitement de l'information (aide à la décision, présentation de l'information, messagerie sécurisée…), réduisant les temps de traitement et renforçant le *travail en réseau*. Ces réseaux doivent aussi permettre les échanges avec nos principaux partenaires et alliés.

L'évolution actuelle et future des systèmes d'information transformera en profondeur les processus de décision, et suscitera, à tous niveaux, *des pratiques nouvelles dans l'exercice de la décision, ainsi que dans la conduite des actions militaires et de sécurité*. Aussi, parallèlement à l'effort à mener en matière d'équipements, *des efforts en matière de formation, d'adaptation et d'organisation seront-ils entrepris*.

Les principales décisions en matière de connaissance et d'anticipation

• **Organisation et coordination**
– création, auprès du Président de la République, d'un Conseil national du renseignement ;
– mise en place d'un coordonnateur national du renseignement à la Présidence de la République ;
– élaboration de dispositions législatives sur les activités des services de renseignement, sur la protection du secret de la défense nationale ainsi que sur la protection des personnels ;
– valorisation du réseau diplomatique, afin d'assurer un meilleur partage, par l'ensemble des services de l'État présents à l'étranger, des informations « ouvertes » ; sensibilisation du réseau diplomatique au renseignement ;
– coordination et développement de la démarche prospective au sein de l'État, en particulier par la mise en place d'un réseau interministériel.

• **Ressources humaines et formation**
– valorisation des filières renseignement ; création d'une académie du renseignement ;
– recrutement de spécialistes (ingénieurs, informaticiens, interprètes-images et linguistes, notamment) pour la mise à niveau des capacités techniques et des compétences, ainsi que de généralistes ;
– effort dans le domaine de la connaissance des zones d'opérations potentielles, en favorisant notamment la connaissance des cultures des pays étrangers par les agents de l'État.

• **Investissements techniques**
– renforcement des capacités techniques des services de renseignement en réponse au développement des technologies d'information et de communication, notamment Internet ;
– nouvelle planification du renseignement d'origine spatiale, avec un effort majeur dans le domaine de l'imagerie et dans celui du renseignement d'origine électromagnétique ;
– renforcement des capacités aéroportées d'acquisition du renseignement image et électromagnétique, avec un accent particulier sur les drones ;
– développement des capacités de collecte et d'emploi des données géophysiques par les systèmes d'armes ;
– effort en matière de maîtrise de l'information afin d'optimiser la prise de décision et de développer la numérisation de l'espace opérationnel.

CHAPITRE 9

PRÉVENIR

La prévention consiste à agir pour éviter l'apparition ou l'aggravation de menaces contre notre sécurité. Pour être efficace, la stratégie de prévention doit s'appuyer sur des moyens multiples : diplomatiques, économiques, militaires, juridiques, culturels, associés de manière coordonnée et mis en œuvre à l'échelle internationale européenne et nationale. Cette dimension collective et intégrée est aujourd'hui la condition *sine qua non* de l'efficacité de la prévention dans le contexte de la mondialisation.

Un système de veille et d'alerte précoce

Une capacité d'analyse des situations de crise potentielles sera mise en place, notamment sur la pauvreté, les inégalités, les discriminations, la rareté des ressources naturelles, la fragilité des États, les risques naturels et technologiques.

La nature diversifiée des menaces à quinze ans rend nécessaire *une organisation interministérielle permanente*. Un *réseau* sera créé à cette fin, impliquant au premier chef les ministères des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Justice, de l'Intérieur, des Finances et l'Agence française du développement (AFD), pour assurer le partage des informations, la veille des situations et l'alerte précoce des services de l'État.

Cette capacité s'appuiera sur un réseau d'experts extérieurs spécialisés dans la compréhension des évolutions scientifiques, géopolitiques, sociales, économiques.

Le système de veille et d'alerte insérera son action dans une démarche coordonnée avec nos partenaires européens. L'Union européenne dispose d'un centre de situation vers lequel convergent les évaluations nationales des zones de crise. Les moyens de ce centre et sa capacité à alerter conjointement les États dès les premiers signes méritent d'être accrus. Le service européen d'action extérieure devra aussi intégrer cette dimension lors de sa mise en place.

Concernant les risques naturels ou technologiques, la France entend promouvoir, à l'échelle internationale, un dispositif renforcé de veille et d'alerte précoce, tel que celui adopté par l'ONU depuis le tsunami de l'océan Indien de décembre 2004. À titre national, la France doit se doter des capacités de détection, d'analyse et de réaction permettant en permanence aux pouvoirs publics de connaître les risques naturels majeurs et de développer leur prévention.

La réorientation de la coopération de défense et de sécurité

Les capacités de coopération de la France sont aujourd'hui considérables, du fait de l'étendue de notre présence internationale et de la reconnaissance par nos partenaires de la qualité de nos instruments.

Cependant, elles souffrent de plusieurs défauts qu'il est urgent de corriger.

Nos moyens sont mal répartis dans le monde et trop dispersés. Ils n'obéissent pas à la logique stratégique qui doit inspirer nos actions futures. Ils reposent, pour partie, sur des cadres juridiques périmés, par exemple les accords de défense conclus avec les pays d'Afrique au début des années 1960. La coopération militaire et la coopération dans le domaine de la sécurité intérieure et de la sécurité civile sont insuffisamment coordonnées, alors même que les intérêts de sécurité qui sont en cause mêlent de plus en plus les deux champs.

Une meilleure répartition géographique

L'effort de coopération de la France doit venir en appui de la stratégie de sécurité nationale et répondre à nos objectifs dans les zones d'intérêt stratégique, à notre analyse de sécurité et à l'évolution des risques dans ces régions, selon une appréciation partagée avec les pays et les organisations régionales qui seront nos partenaires dans la coopération.

Un exemple de partenariat : le bassin méditerranéen

La France considère que la sécurité du bassin méditerranéen et celle de l'Europe sont intimement liées.

Cette volonté se concrétise d'abord dans le cadre de l'*Union européenne*. L'Union dispose en effet de mécanismes financiers et institutionnels appropriés pour fournir les bases d'une relation équilibrée avec son voisinage immédiat, à travers des partenariats associant les questions économiques, culturelles, politiques et de sécurité.

Cette approche, essentielle en matière de prévention, se fonde sur des principes de transparence et d'équilibre et vise un objectif de relations à long terme. Elle se traduit concrètement par l'insertion, dans les accords de coopération, de clauses sur le respect des droits de l'homme, la lutte antiterroriste ou la lutte contre la prolifération.

La France entend privilégier ce type de démarche. Elle soutient le *processus de Barcelone* qui a vu le jour en 1995 et regroupe les États membres de l'Union européenne et les États du sud et de l'est de la Méditerranée : Maroc, Algérie, Tunisie, Égypte, Israël, l'Autorité palestinienne, Jordanie, Liban, Syrie et Turquie. La Libye est observatrice et la Mauritanie, candidate à devenir membre du partenariat, est traditionnellement conviée au titre d'« invitée spéciale de la Présidence ».

Ce partenariat comporte trois volets : politique ; économique et financier ; culturel, social et humain. Il constitue la seule enceinte qui réunit depuis plus de dix ans l'ensemble des pays riverains de la Méditerranée. L'objectif est de développer les coopérations entre États arabes, européens, israéliens et turcs. Les retombées concrètes de ce partenariat sont tangibles : création d'une zone de libre-échange en 2010 ; accords d'association ; progression des exportations des pays méditerranéens vers l'Union à un rythme moyen de 7,2 % par an depuis 1990 contre 4,2 % dans le reste du monde.

Pour répondre, dans les quinze ans qui viennent, aux enjeux de sécurité de cette zone, *une nouvelle étape de la relation euroméditerranéenne doit être franchie*. Elle prendra place dans le projet d'Union pour la Méditerranée qui ira plus loin en termes politiques. Il s'agira de développer de véritables partenariats entre les deux rives, grâce à des projets régionaux concrets, notamment dans les domaines économiques et environnementaux qui concourent à la stabilité. Il est en effet de l'intérêt partagé des pays du bassin méditerranéen, comme de ceux de l'Union européenne, d'agir ensemble et de manière coordonnée dans ces domaines.

Vont dans le même sens le *dialogue méditerranéen de l'OTAN* et le *dialogue « 5 + 5 »* qui constitue une enceinte politique informelle regroupant dix pays riverains du bassin occidental de la Méditerranée : les cinq pays de l'Union du Maghreb arabe (l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie, la Tunisie), ainsi que cinq pays de l'Union européenne (l'Espagne, la France, l'Italie, Malte et le Portugal).

À cet égard, l'*Afrique* viendra au premier rang de notre stratégie de prévention pour les quinze ans à venir. Les problèmes de sécurité des pays africains intéressent, directement et indirectement, la France et l'Europe, qu'ils s'agisse des risques de conflits, régionaux ou interethniques, du développement du terrorisme dans les États de la zone sahélienne ou des périls qui menacent leur stabilité. S'ils le souhaitent, la France et l'Europe peuvent apporter des contributions à leurs efforts. L'augmentation spectaculaire des trafics transitant par l'Afrique vers l'Europe, ou se déroulant sur le territoire africain, et les enjeux liés à l'approvisionnement en matières premières stratégiques appellent en tout état de cause une attention redoublée des États européens.

La France souhaite donc demeurer présente sur le continent africain, mais les conditions, les finalités et l'organisation de cette présence doivent évoluer.

Compte tenu de leur intérêt stratégique, et des perspectives qu'une présence dans ces régions peut ouvrir sur d'autres zones géographiques majeures en Asie, la coopération de défense et de sécurité avec la zone du *Moyen-Orient* et celle de l'*océan Indien* revêtira une importance particulière.

Avec le reste du monde, au premier rang duquel l'Asie, la partie orientale du continent européen et l'Amérique latine, la coopération suivra les priorités assignées par notre politique étrangère.

UNE NOUVELLE APPROCHE DES ACCORDS DE DÉFENSE BILATÉRAUX

Les accords de défense bilatéraux passés avec les pays africains correspondent à un moment historique, la fin de la décolonisation, qui appartient au passé. Leur refonte, en accord avec les pays concernés, est en cours. Les clauses ou conventions relatives aux possibilités d'intervention de la France en vue du maintien de l'ordre intérieur dans certains pays, tels la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Togo, seront abrogées.

La préparation de nouveaux accords, si elle est jugée souhaitable par les deux parties, aura pour objet de fonder une relation de coopération nouvelle ne reposant plus sur l'assistance militaire, mais sur un partenariat de défense et de sécurité.

Par ailleurs, le Parlement sera désormais informé des accords existants (la liste des accords existants figure à la fin de ce chapitre). Les assemblées seront, à l'avenir, tenues régulièrement au courant de la conclusion de nouveaux accords. Ceux-ci feront l'objet des procédures d'approbation ou de ratification lorsque la Constitution le prévoit.

Les futurs accords bilatéraux avec les partenaires africains seront complétés autant que possible par des accords de partenariat avec les organisations régionales, en associant, chaque fois qu'elle le souhaite, l'Union européenne.

Ainsi, les relations militaires extérieures de la France évolueront pour former un réseau de partenariats aux objectifs actualisés et revêtant une dimension à la fois régionale et européenne.

UNE APPROCHE D'ENSEMBLE DE LA COOPÉRATION DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ

La coopération de défense et de sécurité est le cadre privilégié dans lequel peuvent se déployer les différents instruments de ces nouvelles relations bilatérales ou multilatérales. Elle doit reposer sur des analyses des intérêts de sécurité communs, participer directement à la montée en puissance des forces africaines de maintien de la paix et promouvoir le rôle de l'Union européenne.

Dans le cas d'une relation établie avec des pays en crise ou fragilisés, il s'agit de recréer ou de renforcer les bases de leur structure étatique, en accompagnant les réformes nécessaires à la démocratie, notamment la réforme du secteur de sécurité (RSS) : démobilisation et réinsertion des combattants, formation des cadres de l'armée, de la police et de la gendarmerie, ou encore réforme des institutions judiciaires.

La coopération doit être recentrée sur des missions de sécurité, telles que la lutte contre les trafics, la lutte contre le terrorisme ou la lutte contre la diffusion de moyens NRBC.

Une conversion progressive de notre dispositif sera donc opérée.

Il conviendra de tenir compte, en premier lieu, de nos propres intérêts, des souhaits des pays avec lesquels nous désirons coopérer, ainsi que de ceux des organisations régionales et sous-régionales qui les regroupent.

La coopération appréhendera l'ensemble des risques, en prenant en compte de façon cohérente ceux qui relèvent des instruments de défense et ceux qui relèvent des instruments de sécurité publique ou de sécurité civile.

Cette politique de prévention par la coopération devra enfin contribuer à des partenariats plus larges, entre l'Europe et l'Afrique, l'Europe et l'Asie, l'Europe et la Russie, l'Europe et l'Asie centrale ou l'Amérique latine.

Pour conduire cette politique, la France doit refonder son organisation nationale, qui est aujourd'hui trop compartimentée.

Le gouvernement doit disposer d'une vision globale et définir des approches coordonnées, en particulier entre les moyens diplomatiques, les armées, la police et la gendarmerie nationale, la sécurité civile et les autres acteurs civils de la sécurité. Une conception large de la sécurité devra ainsi prévaloir.

Le ministère des Affaires étrangères et européennes assumera au quotidien la coordination de l'ensemble, dont le pilotage stratégique relèvera du Conseil de défense et de sécurité nationale.

Sur le terrain, l'action devra être coordonnée par l'ambassadeur, pour que les moyens français déployés à l'extérieur traduisent, dans les faits, cette approche globale.

La reconfiguration des moyens prépositionnés

Sur le continent africain, les effectifs des forces françaises s'élevaient à environ 30 000 hommes au début des années 1960 ; les forces prépositionnées comptaient environ 15 000 hommes à la fin des années 1980. De 1995 à 2007, parallèlement à la professionnalisation, le dispositif a été encore réduit, s'est adapté à l'organisation du continent en sous-régions et a vu la fermeture de quelques implantations.

Aujourd'hui, les *forces françaises* sont *déployées* sur sept pôles : quatre points d'appui, à Djibouti, au Sénégal, au Gabon et en Côte d'Ivoire, un déploiement ancien, au Tchad, et trois opérations en cours, en Côte d'Ivoire, en République centrafricaine et à la frontière tchadienne du Darfour.

Le coût total, humain et financier, de ces déploiements, représente près de 10 000 hommes et 760 millions d'euros par an.

Les *dispositifs prépositionnés* confèrent des avantages opérationnels qui dépassent le seul champ de la fonction de prévention. Ils contribuent au soutien et à l'aide logistique des interventions et aux actions de protection et d'évacuation de ressortissants. Ils permettent de conduire, pour nos forces et celles de nos partenaires, des exercices en commun, utiles en terme de préparation, d'entraînement et d'aguerrissement.

Les moyens militaires de la France prépositionnés dans plusieurs pays étrangers doivent être cependant reconfigurés. La France n'a pas vocation à être militairement présente en permanence sur les mêmes bases. Elle doit être capable de redéployer et de concentrer rapidement son action pour agir efficacement.

La France procédera donc à la conversion progressive de ses implantations anciennes en Afrique, en réorganisant ses moyens autour, à terme, de deux pôles à dominante logistique, de coopération et d'instruction, un pour chaque façade, atlantique et orientale, du

continent, tout en préservant une capacité de prévention dans la zone sahélienne.

Il s'agit de concentrer nos moyens tout en maintenant notre présence, là où elle est souhaitée, et une couverture stratégique des zones de prévention et d'action. Une importance accrue sera accordée aux moyens de surveillance aérienne et maritime à partir de ces points d'appui.

Les missions et les modes d'action de nos unités donneront la priorité à la coopération et à l'instruction au bénéfice des armées des pays hôtes, pour contribuer à leurs efforts concernant la mise en place de leurs capacités de réponse aux crises, et participer aux opérations de maintien de la paix de nos partenaires de l'Union africaine et des organisations sous-régionales.

Avec les pays du Golfe, la France a convenu d'intensifier sa présence au service d'intérêts stratégiques communs. Cette orientation conduira au déploiement des capacités les plus modernes dans la région, comme à Abu Dhabi, et à l'accroissement de notre présence en vue de la prévention des crises. Elle contribuera à la construction de relations de partenariat équilibrées avec des pays en plein essor économique.

La lutte contre les trafics

Les trafics de tout type (êtres humains, drogue, armes, matières radioactives, ressources naturelles, patrimoine scientifique, technique et économique national…) et les actes de piraterie constituent des atteintes à la sécurité nationale et un champ d'action pour les coopérations européennes.

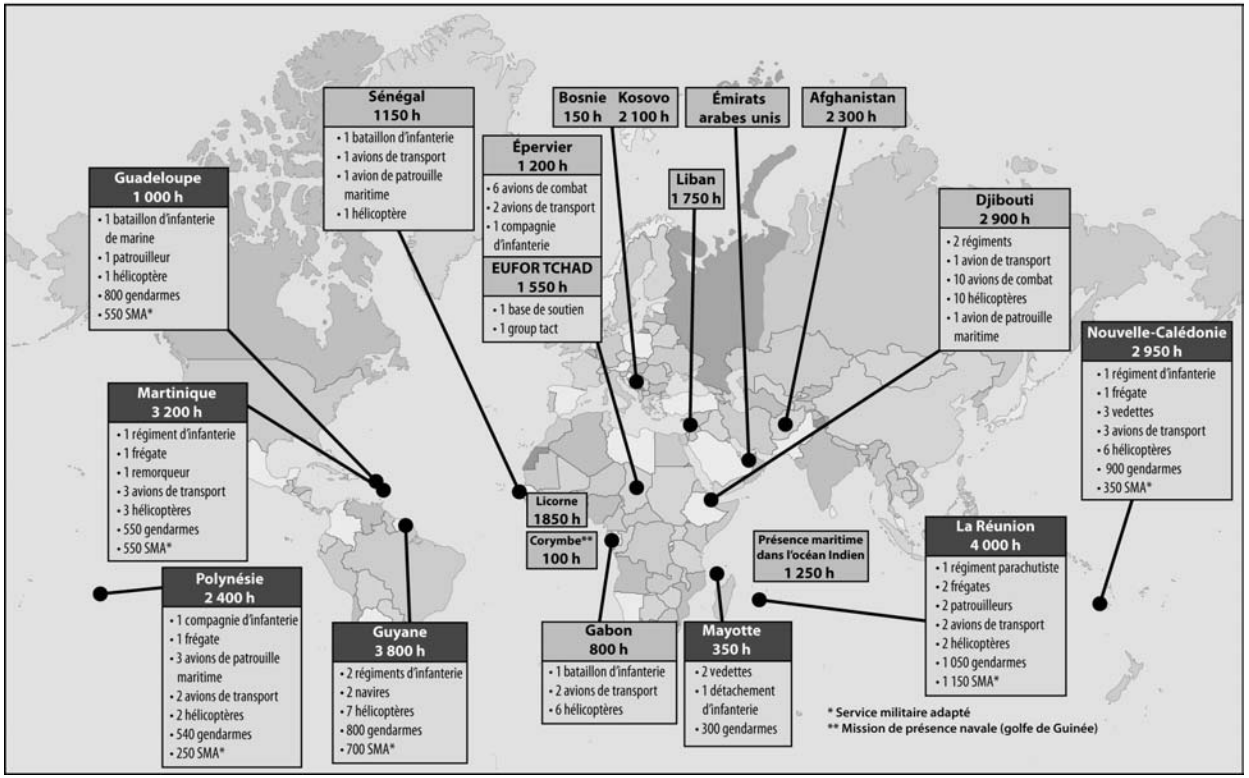
La prévention des trafics

La lutte contre les trafics commence loin du territoire national : il faut les attaquer à leur source, dans la profondeur des espaces internationaux et lors des mouvements de transit.

Compte tenu de leur nature clandestine, cela suppose de mobiliser les acteurs civils et militaires chargés des missions de renseignement et d'accroître leur coordination.

L'action de l'État, dans la zone caraïbe, à l'ouest de l'Afrique, en Méditerranée et dans l'océan Indien, régions les plus sensibles, tiendra compte de la nécessité de disposer non seulement de moyens de surveillance des espaces terrestre, aérien et maritime, mais aussi de capacités d'intervention, en particulier en haute mer.

Forces françaises hors métropole en 2008



Source : ministère de la Défense.

Les moyens civils et militaires feront l'objet, spécialement en Afrique et dans les Antilles, d'une coordination accrue.

L'action de la France dans ce domaine doit tendre aussi à une meilleure protection de l'ensemble de l'Union européenne.

Un centre d'enquête et de coordination de la lutte antidrogue en Méditerranée sera créé au plan européen, étendant ainsi les expériences déjà conduites dans les Antilles et au Portugal pour la zone atlantique.

La coopération entre les marines nationales volontaires pour la surveillance maritime sera renforcée et conduira à la mise en commun des informations recueillies par chaque État et à la coordination des moyens d'action.

La lutte contre le financement des activités illicites, dont la prolifération et le terrorisme, suppose une approche économique et financière des questions de sécurité, partant de l'action douanière qui agit sur la surveillance des biens, pour aller jusqu'au traitement des flux financiers. Le renforcement de l'action des administrations concernées et la sensibilisation des acteurs financiers dans la lutte contre le financement de la prolifération constituent aujourd'hui un impératif. Compte tenu de la complexité de ces trafics, un service spécialisé sera créé au sein du ministère du Budget, s'inspirant de l'exemple américain (OFAC, Office of Foreign Assets Control).

La surveillance des frontières de l'Union

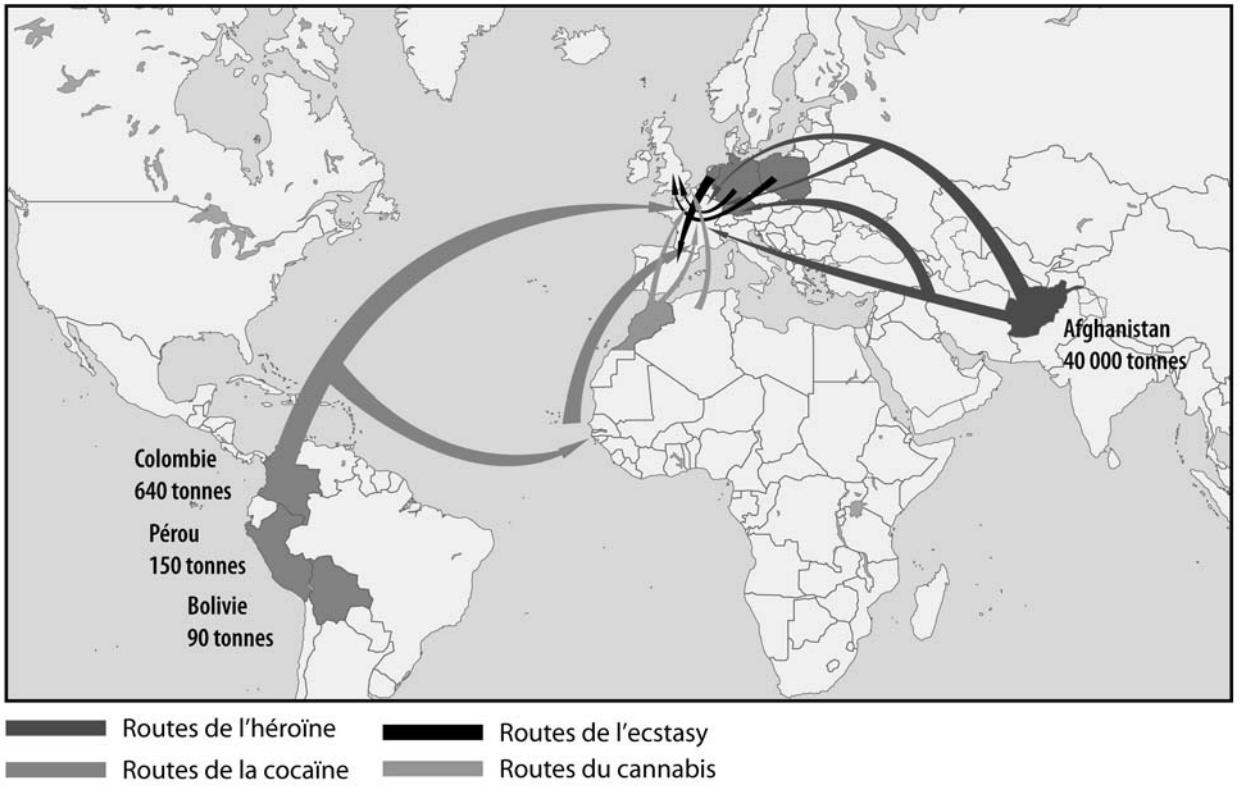
Concernant les frontières internes, la progression de l'espace Schengen implique que l'Union européenne se dote, dans le respect des libertés individuelles, de nouveaux moyens techniques, tels que la conservation des données sur les passagers aériens, le fichier des entrées et des sorties, le système de pré-visa, ou encore les systèmes biométriques de contrôle automatisé à la frontière.

S'agissant des flux d'immigration clandestine, l'Union européenne devra donner corps au « pacte européen pour l'immigration », en définissant un régime d'asile européen commun et en proposant une politique européenne en matière d'immigration, de lutte contre l'emploi des clandestins et d'intégration. Cette politique devra être conduite en partenariat avec les pays et régions d'origine ou de transit et reposer sur des moyens tels que l'utilisation de la biométrie ou encore la mise en œuvre de systèmes d'information dédiés.

Concernant les frontières externes, l'Union disposera à quinze ans d'une véritable politique européenne intégrée.

Au sein de l'agence Frontex, les États harmoniseront leurs méthodes de travail et surtout leurs moyens. Les capacités civiles et militaires des États membres seront mutualisées.

Principales routes de la drogue vers l'Europe en 2008



Source : ministère de la Défense (d'après des sources ouvertes).

Les douanes coordonneront plus étroitement la surveillance des flux de marchandises par voies terrestre, maritime et aérienne : elles constitueront des équipes communes d'enquête, ainsi que des fichiers européens de signalements, d'enquêtes et d'analyses de risque, et développeront des opérations de contrôles conjoints ou coordonnés.

Les capacités de maîtrise des armements et de lutte contre la prolifération

La France soutient les instances européennes et internationales qui luttent contre la prolifération et qui veillent à la mise œuvre des accords internationaux de désarmement.

Elle contribuera à l'aide proposée par l'Union européenne aux États pour qu'ils signent et appliquent la convention sur l'interdiction des armes biologiques et à toxines. La France continuera de contribuer à l'initiative contre la prolifération (PSI) et à l'application de la convention sur les armes chimiques (*cf.* chapitre 6). D'une façon générale, elle développera son expertise militaire et technique susceptible de venir en appui à la détection et à la répression des trafics de matières et d'équipements intervenant dans la conception et la fabrication de ces armes.

La recherche fondamentale et appliquée dans ces domaines sera financée, ainsi que les travaux conduits par l'ensemble des laboratoires scientifiques français. Un effort de formation sur les programmes clandestins sera réalisé en faveur des agents des douanes chargés du contrôle des matériels de guerre et assimilés, ainsi que des biens à double usage civil et militaire.

Les projets visant à développer des moyens de détection et d'analyse des armes ou agents biologiques, chimiques, radiologiques ou nucléaires devront également être encouragés et coordonnés par le Conseil de défense et de sécurité nationale.

Le contrôle des mouvements commerciaux et financiers concernant la fabrication de ces armes, et susceptibles de partir de France ou de transiter par elle, devra aussi être intensifié. Les formations dispensées dans ces domaines dans les centres de recherche français doivent être surveillées, de façon à s'assurer que leurs bénéficiaires ne soient pas engagés, par ailleurs, dans les programmes sensibles, surtout pour les pays à risque.

Les missions de lutte contre la prolifération et le contrôle des accords de désarmement figureront dans les objectifs des armées comme de la sécurité civile, en tenant compte de l'augmentation prévisible des contrôles à effectuer. L'accent sera mis sur les moyens de détruire, en sécurité, des installations biologiques, chimiques et

nucléaires illégales, ainsi que sur les moyens de défense et de protection, notamment biologiques.

Les moyens de prévention des crises majeures d'origine non intentionnelle

La prévention des crises d'origine non intentionnelle repose sur une organisation nationale, sur des politiques européennes et sur le soutien à des organismes internationaux.

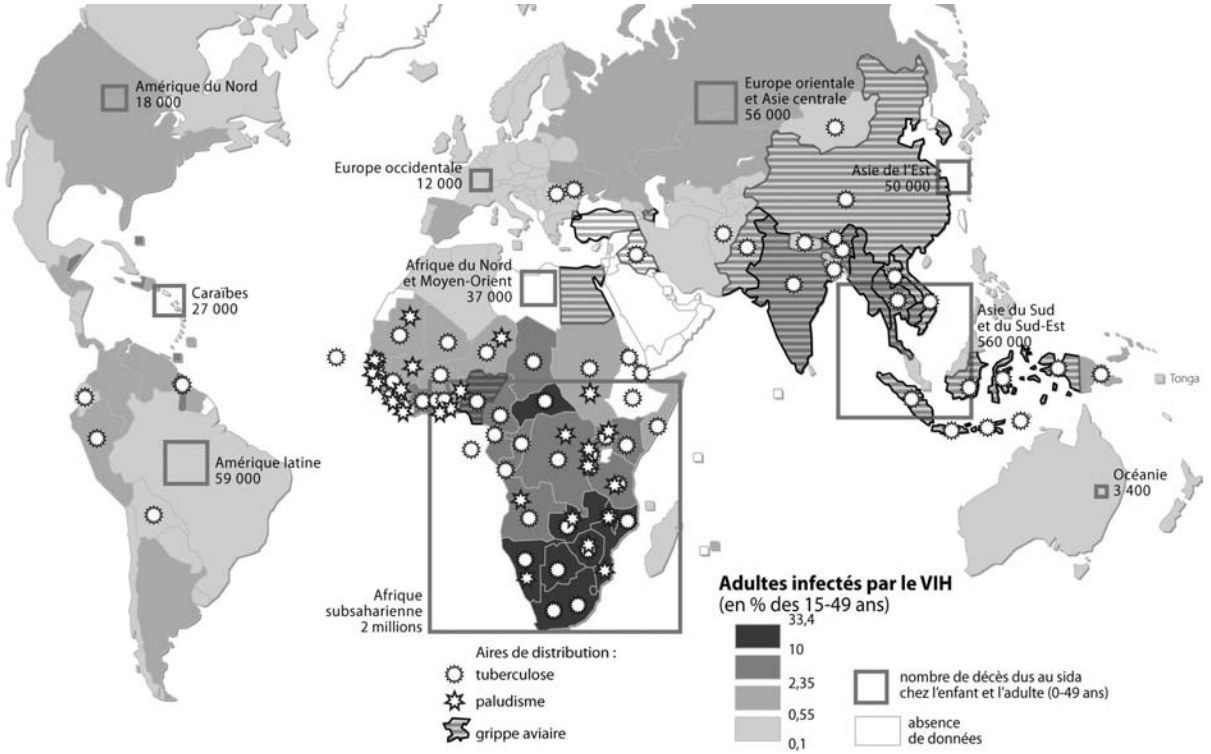
Elle comprend des actions de formation des intervenants, la préparation et la formation de la population, ainsi qu'une politique de communication adaptée.

Une forte impulsion doit être donnée dans les années à venir, afin d'accroître les capacités de réaction et de résistance de la population.

Pour lutter contre les risques de crises sanitaires, la France promouvra la création d'une Agence de préparation et de réponse aux urgences sanitaires, qui mettra au point, en liaison avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS), des normes de sécurité et coordonnera l'information sur les risques de pandémies. Elle créera des stocks européens de médicaments et coordonnera la gestion des diverses protections nécessaires (NRBC notamment). Elle financera des programmes d'information et de communication auprès des citoyens européens et organisera des exercices entre États membres. À terme, elle pourrait organiser la planification globale des moyens et coordonner les appels à contribution des États membres en cas de crise ouverte. La France souhaite en outre qu'un commissaire soit spécialement chargé de la coordination de ce type de mesures.

Pour prévenir, sur le long terme, les catastrophes naturelles, la France s'engagera en faveur du développement durable. Elle s'attachera à donner un contenu concret à la clause de solidarité prévue par le traité de Lisbonne (*cf*. chapitre 4), qui recouvre la prévention des menaces au même titre que la protection des populations et l'assistance en cas de crise. Elle encouragera l'Union européenne à procéder à une évaluation régulière des risques auxquels les pays membres sont confrontés et d'en déduire les actions de prévention appropriées et les moyens à y associer, aussi bien dans le domaine militaire que dans celui de la sécurité intérieure et de la sécurité civile.

Crises sanitaires dans le monde en 2008



Source : données ONU, SIDA et OMS.

Pandémie massive à forte létalité

Une pandémie est une épidémie touchant un grand nombre de personnes, dans une zone géographique très étendue dont la population n'a pas développé de défense immunitaire. De nouveaux virus rémanents apparaissent, au rythme moyen d'un virus tous les deux ans, et se transmettent avant que les moyens de prophylaxie et de traitement soient trouvés et diffusés.

Sur les quinze années à venir, l'apparition d'une pandémie est plausible. Quelle qu'en soit l'origine (naturelle ou malveillante), le traitement de ses conséquences serait identique, du point de vue de la protection de la population.

La cinétique d'une pandémie à forte contagion et à forte létalité s'étendrait sur une durée de quelques semaines à quelques mois, en plusieurs vagues, qui seraient elles-mêmes espacées.

Par son ampleur, sa durée, son extension géographique, son caractère indiscriminé, une telle crise est de nature à remettre en cause le fonctionnement normal de la vie nationale et des institutions. Les conséquences impliqueraient une mobilisation et une coordination élevées de moyens tant civils que militaires, nécessitant une planification aussi poussée que possible.

Ce scénario aurait évidemment une importante dimension européenne et internationale.

L'objectif premier étant d'éviter le développement pandémique, *le premier volet de la stratégie porte sur la connaissance et l'anticipation et simultanément sur la prévention*. Il comporte l'orientation du système de veille et d'alerte sanitaires, un effort continu de recherche, de développement et de production de produits de traitement, la planification de la vie nationale en situation de pandémie, la sensibilisation précoce de la population, la formation des intervenants et leur entraînement par des exercices, la constitution de stocks nationaux correspondant aux principaux risques sanitaires, enfin une contribution à l'action des agences internationales compétentes.

En cas de déclenchement de la pandémie, il s'agit d'empêcher que la crise sanitaire ne dégénère en crise humanitaire, économique, sécuritaire, voire institutionnelle. Les pouvoirs publics devront s'attacher à la fois au traitement de la cause, par une action sanitaire d'ensemble, et au traitement des conséquences sur la société et les institutions.

Pour ce qui est de la lutte contre la pandémie elle-même, les mesures d'ordre sanitaire comportent l'organisation du dispositif de soins et la prise en charge des malades dans les conditions les plus appropriées à la nature de l'agent. Cette organisation mobilisera tout le personnel soignant compétent ainsi que les infrastructures hospitalières.

Les armées assureront notamment des fonctions d'état-major, des missions de protection de sites et de transports sensibles ainsi qu'un appui logistique aux intervenants civils et à la population. Le service de santé des armées sera engagé et apportera son expertise dans le domaine médical, ses capacités d'analyse biologique et son personnel soignant.

Les déploiements préventifs dans des zones de crises potentielles

La stratégie de la France exclut toute guerre préventive, même si elle ne s'interdit pas, dans des circonstances de menaces précises et imminentes, des actions préemptives ponctuelles (*cf*. chapitre 12).

Dans certains cas, le déploiement préventif, sans intervention, de moyens militaires ou civils sur une zone de crise potentielle peut prévenir l'émergence ou la résurgence de crises potentielles.

Les déploiements préventifs démontreront la détermination de la France à contribuer à la stabilité internationale. Ils peuvent aussi permettre d'agir dans des domaines tels que l'action humanitaire.

La France disposera des capacités militaires nécessaires, appuyées en cas de besoin sur nos dispositifs prépositionnés ou sur les unités d'intervention de la sécurité civile.

La priorité sera progressivement donnée à la mutualisation européenne. Les moyens de transport stratégique, permettant de projeter à longue distance des équipements civils ou militaires nombreux et volumineux, devront faire l'objet d'un effort majeur.

L'action de la France dans le domaine de la prévention s'articulera autour des points suivants :

– **le développement d'un système interministériel de veille et d'alerte précoce** des autorités françaises, face à des tensions locales graves susceptibles de dégénérer, mais aussi face aux catastrophes naturelles potentielles ;

– **la réorientation de la coopération de défense et de sécurité :**

• par une meilleure répartition géographique dans les zones d'intérêt stratégique,

• à travers une nouvelle conception des accords de défense, qui feront l'objet d'une information régulière du Parlement,

• par une approche d'ensemble de la coopération de défense et de sécurité,

• par un accroissement de la coopération au profit de la force africaine en attente,

• à travers la conversion de notre dispositif prépositionné qui a vocation, à terme, à s'organiser en Afrique autour de deux pôles, un pour chaque façade maritime, atlantique et orientale. Dans le Golfe, la présence française a vocation à s'intensifier, notamment à Abu Dhabi ;

– **la lutte contre les trafics** à distance du territoire national et européen, avec des moyens civils et militaires pour les neutraliser avant qu'ils ne touchent notre territoire, avec de nouveaux moyens techniques pour contrôler les flux au sein de l'espace européen, également par une meilleure surveillance des frontières externes de l'Union ;

– **la maîtrise des armements et la lutte contre la prolifération** en renforçant ses capacités civiles et militaires pour disposer de moyens de détection et de neutralisation, missions qui seront incluses dans les objectifs et contrats opérationnels des forces ;

– **la prévention des crises d'origine non intentionnelle**, en promouvant la création d'une agence européenne de préparation et de réponse aux urgences sanitaires, et la mise en œuvre de la clause de solidarité du traité de Lisbonne en cas de catastrophe naturelle ;

– **les déploiements préventifs** de moyens civils ou militaires.

Accords de défense bilatéraux liant la France au 1er janvier 2008

Cameroun : accord spécial de défense entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République unie du Cameroun, signé à Yaoundé le 21 février 1974.

République centrafricaine : accords particuliers entre le gouvernement de la République française et les gouvernements respectifs : de la République centrafricaine, de la République du Congo et de la République du Tchad, signés à Brazzaville le 15 août 1960.
Approbation autorisée par la loi n° 60-1225 du 23.11.1960 ; accords publiés au *JORF* le 24 novembre 1960 par le décret n° 60-1230 du 23 novembre 1960 (dénoncés par les deux derniers États, l'accord n'est plus en vigueur qu'avec la République centrafricaine).

Comores : accord de coopération en matière de défense entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République fédérale islamique des Comores, signé à Paris le 10 novembre 1978. Publié au *JORF* le 12 février 1983 par le décret n° 83-88 du 2 février 1983.

Côte d'Ivoire : accord de défense entre les gouvernements de la République française, de la République de Côte d'Ivoire, de la République du Dahomey et de la République du Niger signé à Paris le 24 avril 1961. Approbation autorisée par la loi n° 61-769 du 26.07.1961 ; accord publié au *JORF* le 6 février 1962 par le décret n° 62-136 du 23 janvier 1962 (dénoncé par les deux derniers pays, ses clauses ne s'appliquent plus qu'à la Côte d'Ivoire).

Djibouti :
– protocole provisoire fixant les conditions du stationnement des forces françaises sur le territoire de la République de Djibouti après l'indépendance et les principes de la coopération militaire entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Djibouti, signé à Djibouti le 27 juin 1977. Approbation autorisée par la loi n° 79-358 du 8 mai 1979 ; accord publié au *JORF* le 10 novembre 1985 par le décret n° 85-1171 du 5 novembre 1985 ;
– accord en matière de surveillance de l'espace aérien entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République de Djibouti, signé à Djibouti le 11 février 1991.

Émirats arabes unis : accord de coopération en matière de défense entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'État des Émirats arabes unis, signé à Abu Dhabi le 18 janvier 1995.

Gabon : accord de défense entre la République française et la République gabonaise, signé à Libreville le 17 août 1960. Approbation autorisée par la loi n° 60-1226 du 22 novembre 1960 ; accord publié au *JORF* le 24 novembre 1960 par le décret n° 60-1231 du 23 novembre 1960.

Koweït : accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'État du Koweït relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Paris le 18 août 1992.

Qatar :
– accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'État du Qatar relatif à la coopération dans le domaine de la défense, signé à Doha le 1er août 1994 ;
– accord technique entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de l'État du Qatar concernant les modalités d'application de la coopération en matière de défense, signé à Doha le 24 octobre 1998.

Sénégal : accord de coopération en matière de défense entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Sénégal, signé à Paris le 29 mars 1974. Approbation autorisée par la loi n° 75-1176 du 19 décembre 1975 ; accord publié au *JORF* le 30 novembre 1976 par le décret n° 76-1072 du 17 novembre 1976.

Togo : accord de défense entre la République française et la République togolaise, signé à Paris le 10 juillet 1963. Ratification autorisée par la loi n° 63-1253 du 21 février 1963, publiée au *JORF* le 22 février 1963.

CHAPITRE 10

DISSUADER

La crédibilité de la dissuasion nucléaire reposera sur la possibilité pour le chef de l'État de disposer, de façon indépendante, de moyens adaptés à une grande diversité de situations. Nos forces seront, à cette fin, articulées en deux composantes nettement différenciées et complémentaires, disposant de l'environnement nécessaire à leur mise en œuvre autonome et en sûreté. La France continuera d'entretenir les moyens de conserver ces capacités.

Deux composantes complémentaires et renouvelées

La crédibilité opérationnelle de la dissuasion nucléaire repose sur la permanence des patrouilles de sous-marins et de la capacité d'action aérienne. Le niveau de réactivité de ces capacités s'adapte aux circonstances et aux plans d'engagement décidés par le Président de la République.

Les caractéristiques techniques de la composante océanique et de la composante aéroportée sont différentes, en termes de trajectoires, l'une balistique, l'autre non, de portée et de précision. Elles sont complémentaires en raison de leurs atouts spécifiques et de leurs modes de pénétration différents.

Ces deux composantes offrent au chef de l'État une gamme suffisamment large de modes d'action. Elles compliquent la tâche des défenses adverses et mettent notre dissuasion à l'abri d'un problème technique ou d'une percée technologique imprévue dans les domaines

de la défense aérienne, de la défense antimissile ou de la détection sous-marine.

Les armes dont sont dotées les deux composantes présentent toutes un caractère stratégique. Elles ne sont en rien des armes de champ de bataille relevant d'une manœuvre militaire de théâtre.

Les capacités des forces nucléaires comprennent notamment la faculté de délivrer des frappes adaptées contre les centres de pouvoir politiques, économiques et militaires de l'adversaire, ou de paralyser sa capacité d'action.

La modernisation des deux composantes, engagée depuis dix ans, vise à maintenir sur une longue durée la capacité des forces nucléaires à remplir leurs missions. Elle se concrétisera par l'entrée en service en 2010 du missile balistique intercontinental M51 sur les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération. Celui-ci donnera à la composante océanique une allonge très supérieure et une flexibilité accrue. Il disposera d'un potentiel d'évolution et emportera en 2015 les nouvelles têtes nucléaires océaniques (TNO). Le missile aérobie ASMPA sera emporté, à compter de 2009, par les avions Mirage 2000-NK3 et Rafale, à partir du territoire national (deux escadrons) et du porte-avions. Ce missile aura des performances améliorées au regard de son prédécesseur pour tenir compte, notamment, de l'évolution des défenses aériennes. Il sera équipé, dès sa mise en service, de la nouvelle tête nucléaire aéroportée (TNA). Cette dernière comme la TNO renouvelleront, à l'échéance de leur durée de vie, les têtes actuelles (TN81 et TN75), dont la refabrication à l'identique ne pouvait être garantie sans être testée par l'expérimentation nucléaire. Afin de pallier cette absence de validation nucléaire expérimentale, la conception des deux nouvelles têtes repose sur un concept de charge robuste, validé lors de l'ultime campagne d'essais de 1995.

Les forces nucléaires sont capables de réaliser l'ensemble des missions, à partir de plates-formes diversifiées et en toutes circonstances.

La force océanique stratégique continuera à garantir la permanence de la capacité de seconde frappe, ce qui nécessitera de disposer de quatre sous-marins en parc, dont l'invulnérabilité devra être préservée.

Les Rafale de la composante aéroportée sont polyvalents. Une partie de leur potentiel sera employée, en fonction des besoins, dans d'autres missions que celles de la dissuasion.

La France continuera à maintenir ses forces nucléaires à un niveau de stricte suffisance. Elle les ajustera en permanence au niveau le plus bas possible compatible avec sa sécurité. Elle ne cherchera pas à se doter de tous les moyens que ses capacités technologiques lui permettraient de concevoir. Le niveau de ses forces ne dépendra pas de celui des autres acteurs dotés de l'arme nucléaire, mais seulement de la per-

ception des risques et de l'analyse de l'efficacité de la dissuasion pour la protection de nos intérêts vitaux.

Le niveau de suffisance continuera à faire l'objet d'une appréciation à la fois quantitative, concernant le nombre de porteurs, de missiles, d'armes, et qualitative, prenant en compte des défenses susceptibles d'être opposées à nos forces. Cette appréciation est régulièrement présentée au Président de la République et actualisée dans le cadre du conseil de défense restreint sur les armements nucléaires (*cf*. chapitre 15).

Le maintien de la crédibilité technique

Le maintien de la crédibilité de notre dissuasion reposera largement sur les moyens scientifiques et techniques nécessaires à la préservation dans le temps de nos capacités nucléaires. Notre aptitude à assurer sur le long terme, de façon indépendante, la fabrication d'armes fiables et sûres doit être garantie.

En l'absence d'essais nucléaires et d'installation de production de matières fissiles à des fins explosives, le programme de *simulation* est donc un élément clé de la dissuasion. Il n'est pas destiné à la mise au point de nouvelles filières d'armes nucléaires, mais à préserver leur adaptation en fonction des phénomènes de vieillissement des armes, des évolutions des défenses et des mutations scientifiques et techniques.

À partir des résultats de l'ultime campagne d'essais, ce programme a pour objectif d'assurer la garantie de fonctionnement des têtes nucléaires en l'absence d'essais nucléaires. Il s'appuie principalement sur le laser mégajoule (LMJ), les moyens de radiographie des armes et les moyens de calcul intensif numériques. Il permet également le maintien dans la durée de la compétence des experts qui savent concevoir les armes.

L'ensemble de ces moyens humains et techniques traduit aussi la maîtrise de la France dans le domaine de la physique nucléaire. Ils participent à son rang scientifique dans le monde.

La pérennisation de nos capacités de dissuasion nécessite en outre le maintien de compétences très spécialisées, développées en France, dans le domaine des missiles et singulièrement des missiles balistiques. Les filières technologiques et industrielles correspondantes seront préservées. Cette politique permettra d'entreprendre les améliorations nécessaires qui concernent en priorité, à l'horizon 2025, la portée et la précision.

Le maintien d'une composante sous-marine autonome conduira également à conserver une maîtrise nationale des compétences techno-

logiques et industrielles indispensables. La capacité de développer et de fabriquer des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, particulièrement discrets et à long rayon d'action, représente en effet un atout stratégique majeur.

Le maintien de la capacité à transmettre des ordres aux forces nucléaires

La crédibilité de la dissuasion repose également sur la garantie donnée au Président de la République qu'il peut, à tout moment, donner des ordres aux forces nucléaires. Les moyens de transmission utilisés pour acheminer ces ordres doivent donc répondre à des exigences très élevées de sûreté, de disponibilité permanente et de résistance à toute forme d'agression.

Cette capacité repose sur des réseaux fixes d'infrastructure, des stations d'émission vers chacune des composantes et un système de dernier recours. Ces moyens feront l'objet d'un effort majeur dans les années qui viennent, pour favoriser la souplesse nécessaire à la stratégie de dissuasion et garantir le maintien dans le temps de leur disponibilité et de leurs performances.

Les moyens nécessaires à la sûreté de la composante océanique

La mise en œuvre autonome et en sûreté de la composante océanique suppose la connaissance la meilleure possible des espaces de déploiement et des mouvements des forces étrangères qui y sont présentes.

Elle implique également une maîtrise permanente des approches du port de soutien. Ces missions prioritaires pourront mobiliser, suivant le contexte, deux sous-marins nucléaires d'attaque et jusqu'à quatre frégates anti-sous-marines, ainsi que des moyens de guerre des mines et des avions de patrouille maritime.

Ce besoin de sûreté restera, pendant les quinze ans à venir, un élément essentiel du dimensionnement et de la modernisation de nos capacités de maîtrise du milieu sous-marin. C'est pourquoi le renouvellement des sous-marins nucléaires d'attaque et celui des frégates anti-sous-marines constitueront une priorité.

Les moyens nécessaires à l'accompagnement et au soutien de la composante aéroportée

L'accompagnement et le soutien de la composante aéroportée mobilisent un dispositif d'avions de combat et de ravitailleurs dont le volume dépend de la mission prioritaire à réaliser.

Le maintien en condition opérationnelle, comme le renouvellement de ces moyens, restera une priorité pendant les quinze ans à venir ; ce sera en particulier le cas des ravitailleurs en vol, qui devront remplacer au plus vite des avions qui ont aujourd'hui plus de quarante ans d'âge.

Les deux composantes, modernisées et strictement dimensionnées, apporteront au Président de la République la souplesse nécessaire à l'exercice de la dissuasion :

– la composante océanique sera dotée, en 2010, du missile balistique intercontinental M51 embarqué à bord des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération ;

– la composante aéroportée sera dotée, dès 2009, du missile aérobie ASMPA emporté par les avions Mirage 2000-NK3 et Rafale, à partir du territoire national et du porte-avions.

La pérennisation de ces capacités reposera sur :

– la poursuite du programme de simulation s'appuyant en particulier sur le laser mégajoule (LMJ), les moyens de radiographie des armes et de calcul intensif numériques ;

– le maintien des compétences nationales développées dans le domaine des missiles et des sous-marins nucléaires ; les efforts d'amélioration porteront, en priorité, à l'horizon 2025, sur la portée et la précision des missiles.

Des efforts de modernisation seront entrepris en priorité pour maintenir la capacité à transmettre des ordres aux forces nucléaires, assurer la sûreté de la composante océanique, ainsi que l'accompagnement et le soutien de la composante aéroportée.

CHAPITRE 11

PROTÉGER

La dimension nouvelle donnée à la protection de la population et du territoire doit doter la France des capacités permettant de répondre à quatre orientations principales.

Il convient d'assurer, dans un environnement de sécurité renouvelé, *la mission permanente de protection* de la population et du territoire, notamment par la surveillance et le contrôle en profondeur des espaces nationaux et de leurs approches.

Il faut intégrer, dans notre stratégie de ressources, *l'objectif de résilience globale* (*cf*. chapitre 3) de la société et des pouvoirs publics, afin de maintenir en toutes circonstances le fonctionnement des pouvoirs publics et la continuité de la vie de la nation.

Les formes nouvelles et non conventionnelles de menaces ou vulnérabilités doivent faire l'objet d'un effort qui permette de combler les faiblesses et les lacunes actuelles.

Enfin, il est nécessaire de développer *la capacité de réaction rapide des pouvoirs publics*, en cas de concrétisation d'une menace majeure sur le territoire national et si la posture de protection sur le territoire doit être élevée en raison d'une intervention extérieure.

L'ensemble de ces défis implique d'organiser de manière nouvelle le pilotage et la coordination des acteurs civils et militaires de la protection.

Lutter contre le terrorisme

Le Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme, publié en 2006, a déjà mis en lumière la nécessité d'adapter le dispositif français de lutte contre le terrorisme. Celle-ci repose en premier lieu sur l'action de la police nationale (UCLAT), des services de renseignement et, en cas de besoin, à l'extérieur, d'unités spécialisées des forces armées.
La protection de la population et la préservation de l'intégrité du territoire face à la menace terroriste impliquent :
– de prévenir le risque en surveillant, détectant et neutralisant les flux dangereux de personnes et de biens, et en protégeant le territoire des intrusions ;
– de protéger les espaces particulièrement vulnérables, les réseaux de transport aérien, terrestre et maritime, les infrastructures vitales du pays et les systèmes informatiques sensibles ;
– de toujours précéder la progression de la menace, en développant une supériorité technologique dans les domaines de la protection contre le risque NRBC, la détection des explosifs, le contrôle des flux de télécommunications, la vidéosurveillance, la protection des systèmes d'information et la biométrie.
Le plan gouvernemental VIGIPIRATE définit un ensemble précis de mesures opérationnelles de vigilance, de prévention et de protection, modulables en fonction de l'évaluation de la menace.

Protéger la nation face à des crises de plus grande ampleur

Contrôler et surveiller en profondeur les espaces nationaux

Le contrôle et la surveillance des espaces doivent s'adapter à l'explosion des échanges et des communications qui accompagne la mondialisation. À terme, c'est *une stratégie européenne de sécurité et de sûreté* couvrant les domaines *maritime, aérien et spatial*, qui devra être formalisée. Elle permettra de coordonner les efforts de la Commission européenne, des agences civiles et de l'Agence européenne de défense.

Les flux de personnes et de biens

Longtemps axés sur la protection physique d'installations, les dispositifs de sécurité doivent désormais *s'orienter vers la prévention et s'intéresser aux flux* de personnes et de biens. Cette capacité est aujourd'hui très limitée par des contraintes à la fois juridiques, technologiques et économiques.

La France favorisera l'adoption de dispositions communautaires imposant aux transporteurs de fournir des informations sur les marchandises exportées vers le territoire de l'Union européenne avant leur chargement. Cette démarche permettra d'analyser les risques et, au besoin, d'interdire le chargement à destination du territoire ou de prendre des mesures de contrôle renforcées à l'arrivée.

Dans le domaine du contrôle des flux de personnes, la France soutiendra l'initiative de la Commission européenne tendant au développement, à long terme, d'un système de contrôle des personnes aux frontières de l'espace Schengen par la mise en place d'un mécanisme d'enregistrement des entrées et des sorties.

Dans cette perspective seront développés des systèmes de contrôle automatisés (reconnaissance biométrique et bases de données associées).

Dans le respect des libertés individuelles sera également améliorée l'exploitation des bases de données sur les voyageurs utilisant des transports collectifs, notamment aériens et maritimes, collectées par les opérateurs à l'occasion de leurs opérations commerciales.

Dans le domaine du contrôle des flux de marchandises, la France contribuera à la sécurisation des chaînes logistiques internationales, en soutenant les systèmes d'identification et de suivi de marchandises et la détection de contenus (matières illicites ou dangereuses). Un effort de recherche appliquée et des expérimentations associant des industriels seront menés en vue de proposer des matériels fiables permettant d'assurer les contrôles sans affecter la fluidité de la circulation des marchandises.

La sauvegarde maritime

Les moyens de surveillance et d'intervention maritime doivent permettre de mieux lutter contre les menaces terroristes, mais aussi de remplir l'ensemble des missions relatives à *l'action de l'État en mer* : protection des intérêts nationaux, sauvegarde des personnes et des biens, lutte contre les activités illicites, protection de l'environnement et des ressources naturelles. Ces moyens comportent la chaîne des sémaphores, des bâtiments et avions de surveillance et des hélicoptères. Ils

ont vocation à intervenir dans les eaux où la France exerce des droits souverains, mais où elle a également des devoirs (mer territoriale, zone économique exclusive, eaux internationales en fonction de ce que prévoient les conventions internationales). *Pour la majorité, ils devront être renouvelés au cours des quinze prochaines années*. Un effort d'optimisation sera conduit, visant à acquérir des *unités peu sophistiquées mais dotées de capacités de haute mer*. Cette orientation est essentielle pour garantir la continuité des missions de la marine nationale dans ce domaine. Une *distinction* devra être faite entre les moyens qui lui sont nécessaires à cette fin et ceux, plus exigeants sur le plan de la technologie militaire, qui relèvent des missions d'engagement et de combat, comme les frégates de premier rang.

Les moyens de surveillance à partir de la terre seront renforcés, en poursuivant le déploiement du réseau national interministériel de surveillance intégrée, qui sera connecté avec les autres systèmes de surveillance maritime européens. L'effort d'amélioration de la protection des ports civils et militaires d'importance vitale, en particulier de leurs plans d'eau, sera poursuivi, conformément à la doctrine de sûreté maritime et portuaire. Compte tenu du caractère interministériel de la sauvegarde maritime, une répartition du financement relatif à l'acquisition de ces moyens sera mise en place.

Au niveau européen, la France proposera la planification de nouvelles capacités, telles que *drones de surveillance maritime, moyens spatiaux de tenue de situation automatique, radars transhorizon, système intégré de renseignement d'intérêt maritime, etc.*

La surveillance aérienne

Afin de renforcer notre capacité à défendre le territoire national contre toute intrusion aérienne en détectant la menace avant qu'elle ne pénètre dans son espace aérien, le *réseau de détection* aérienne français sera modernisé. À court et moyen termes, les radars de défense aérienne les plus anciens seront remplacés ; les radars plus récents seront rénovés ; de nouveaux radars basse altitude seront déployés, afin d'améliorer la couverture du territoire et d'abaisser le plancher de détection. Le préavis de détection sera augmenté, notamment en Méditerranée, grâce à l'acquisition de *radars transhorizon*. À plus long terme seront recherchés des moyens adaptés pour détecter et intercepter la majorité des aéronefs petits et lents sur l'ensemble du territoire.

L'espace extra-atmosphérique

Les activités militaires et civiles dépendent de plus en plus des moyens spatiaux qui assurent des missions et des services vitaux. Cette

situation engendre une vulnérabilité nouvelle, alors que les débris spatiaux se multiplient et que des agressions directes apparaissent à portée de plusieurs puissances.

La connaissance fine et suivie de la trajectoire des objets en orbite autour de la Terre est aujourd'hui réservée aux États-Unis et dans une moindre mesure à la Russie. *L'Europe est en situation de dépendance pour la surveillance de l'espace extra-atmosphérique.*

Pour pallier cette dépendance, éviter les collisions prévisibles et anticiper les actes hostiles, la France encouragera le développement d'un *projet européen de détection et de surveillance des objets susceptibles d'endommager les lanceurs ou les satellites*. Elle constituera, à court terme, à partir du système GRAVES, une capacité opérationnelle *nationale* à cette fin. À plus long terme, cette capacité s'inscrira dans une stratégie plus globale de protection de nos infrastructures spatiales.

PRENDRE EN COMPTE L'ÉVOLUTION DES MENACES ET DES RISQUES

Renforcer la protection contre les menaces NRBC

Compte tenu de l'ampleur des défis à relever dans ce domaine à la fois complexe et coûteux, l'effort national et la coordination des pouvoirs publics seront améliorés et renforcés significativement. Cet effort sera piloté par un comité stratégique chargé d'assurer la cohérence des capacités de protection contre ces menaces et la bonne exécution des programmes de recherche et d'équipement.

Une des premières priorités sera d'appuyer et de renforcer le réseau national des laboratoires Biotox-Piratox, créé en 1997 après l'attentat au sarin dans le métro de Tokyo pour l'identification ou la caractérisation des agents les plus dangereux.

Dans ce domaine encore plus que dans d'autres, *les entraînements et les exercices communs seront développés*, afin de mettre en situation sur le terrain, avec le plus grand réalisme possible, toutes les catégories d'acteurs de secours, de sécurité et de santé, et de roder les procédures d'intervention conjointe.

Dans ce but sera créé par les ministères de la Défense et de l'Intérieur *un centre national commun de formation et d'entraînement civil et militaire*. L'effort d'équipement et de formation commune des unités, militaires et civiles, sera relancé, en favorisant l'identification partagée des menaces. *L'ensemble des personnels de première intervention du dispositif de sécurité publique sera progressivement équipé du matériel de protection NRBC approprié.*

*Les moyens des zones de défense – rebaptisées zones de défense et de sécurité (*cf. *encadré) – devront monter en puissance et comprendre, de*

façon beaucoup plus significative qu'aujourd'hui, des capacités mobiles de détection, de prélèvement et d'identification biologique et chimique. Les capacités de décontamination seront accrues, en triplant à court terme le nombre de chaînes de décontamination déployées sur le territoire. Certaines des compétences, aujourd'hui exclusivement détenues par le Détachement central interministériel d'intervention technique (DCI), seront confiées aux zones de défense et de sécurité afin de rendre plus réactives les premières opérations de désactivation d'un engin radioactif improvisé (bombe sale).

Le dispositif d'accueil hospitalier des victimes d'un attentat NRBC sera amélioré, en dotant progressivement d'une structure de décontamination fixe tous les hôpitaux possédant une capacité d'urgence autorisée.

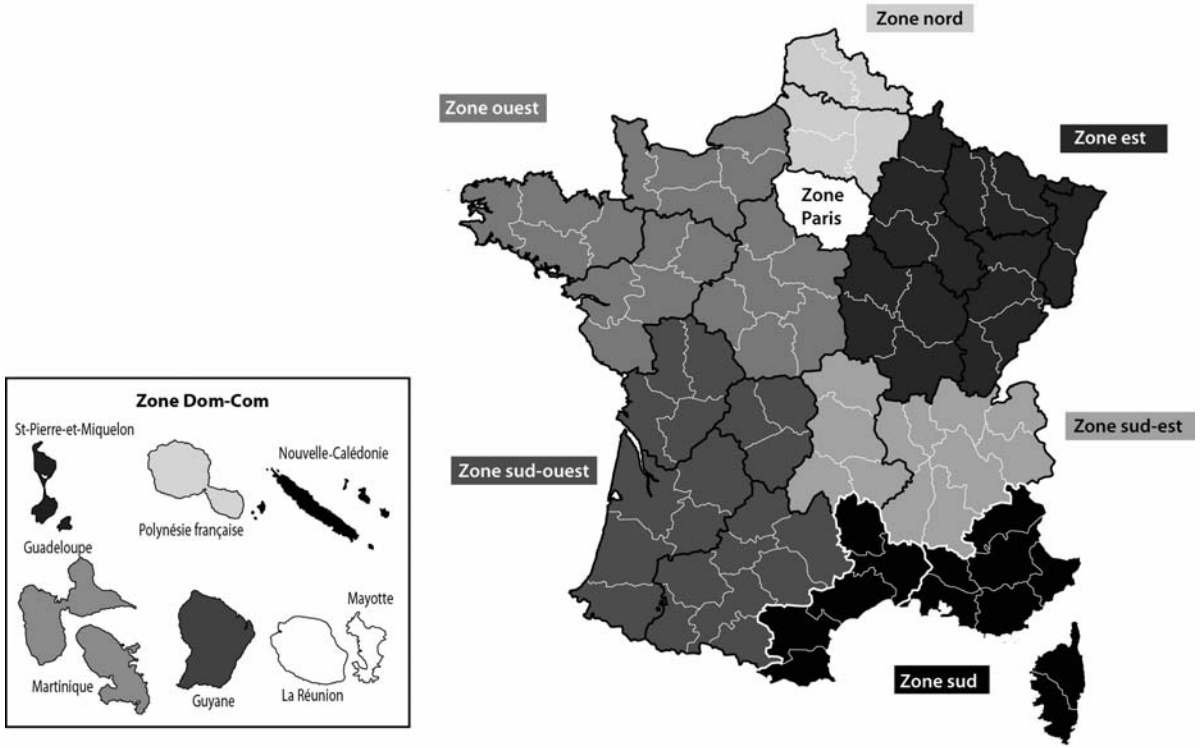
Les *travaux de recherche et de développement* de nouveaux moyens de détection et d'identification biologique, chimique et d'explosifs (notamment artisanaux) seront accélérés.

La zone de défense et de sécurité

La France est organisée, en métropole, en sept zones de défense qui sont l'échelon intermédiaire entre le niveau national et le niveau départemental. Par ailleurs, les DOM-COM sont organisés en cinq zones. L'ensemble de ces zones représente un niveau de coordination et d'action équilibré entre les exigences de la proximité de terrain et celle de la mutualisation des moyens.

Il est proposé de modifier l'appellation de ces zones, qui deviendront des zones de défense et de sécurité, et verront leur champ de compétences élargi et leurs missions et moyens adaptés à la gestion des crises majeures.

Zones de défense et de sécurité



Source : ministère de la Défense/ministère de l'Intérieur.

Protéger les systèmes d'information sensibles

Face à une menace croissante d'origine étatique ou non étatique, la France doit se doter à court terme d'une capacité réactive de défense de ses systèmes d'information.

Seront développés, à cette fin, nos moyens de *détection précoce* des attaques informatiques en mettant sur pied un centre de détection chargé de la surveillance permanente des réseaux sensibles et de la mise en œuvre de mécanismes de défense adaptés.

Afin de prévenir la menace, le recours à des *produits de sécurité* et à des *réseaux de confiance* sera généralisé. Ce besoin implique de disposer de capacités industrielles nationales suffisantes, développant une offre de produits de très haute sécurité totalement maîtrisés pour la protection des secrets de l'État, ainsi qu'une offre de produits et de services de confiance labellisés à laquelle recourront les administrations et qui seront largement accessibles au secteur économique.

Des dispositions réglementaires seront également prises pour que les opérateurs de communications électroniques mettent en œuvre les mesures techniques et d'organisation nécessaires à la protection de leurs réseaux contre les pannes et les attaques les plus graves. À ce titre, le réseau Internet devra être considéré comme une infrastructure vitale et un effort important devra être mené pour améliorer sa résilience.

Pour renforcer la cohérence et la capacité propre des moyens de l'État, une *agence chargée de la sécurité des systèmes d'information* sera créée. Relevant du Premier ministre et de la tutelle du SGDSN, elle reprendra, tout en les renforçant sensiblement, les effectifs et les moyens de la direction du SGDN qui est actuellement chargée de cette mission. Elle mettra en œuvre une capacité centralisée de détection et de défense face aux attaques informatiques. Elle sera dotée des moyens de faire développer et d'acquérir les produits de sécurité essentiels à la protection des réseaux les plus sensibles de l'État. *Elle sera également chargée d'assurer une mission de conseil du secteur privé, notamment dans les secteurs d'activité d'importance vitale, et de participer activement à la diffusion de la sécurité dans la société de l'information.* Le développement de *sites Internet dédiés à cette mission* et accessibles à tous fera partie de ses missions.

Plus généralement, l'État améliorera son expertise, en renforçant les moyens humains spécialisés des ministères et en créant, au sein de l'agence, un réservoir de compétences au profit des administrations et des opérateurs d'infrastructures vitales.

Compte tenu de la dimension internationale des menaces qui pèsent sur les réseaux de communication, l'agence assurera une liaison étroite avec nos principaux partenaires, notamment européens, et elle

encouragera le développement d'une politique de sécurité des réseaux de communication à l'échelle européenne.

Sera également mis en place un réseau territorial d'experts au sein d'observatoires de la sécurité des systèmes d'information dans les zones de défense et de sécurité. Placés auprès des préfets de zone, ceux-ci seront notamment chargés d'une mission de soutien en formation et en conseil aux administrations locales, d'animation de réseau et de remontée des signaux précurseurs d'incidents.

Prendre en compte les menaces balistiques

Seules des puissances majeures possèdent aujourd'hui des missiles balistiques d'une portée suffisante pour leur permettre d'atteindre l'Europe et la France. Mais il est déjà clair, aujourd'hui, que de nouvelles puissances disposeront dans les prochaines années de moyens opérationnels ayant une telle capacité. Compte tenu de la diffusion des technologies des vecteurs, cette probabilité croît avec le temps.

S'inscrivant dans le cadre des solidarités européenne et atlantique, la France adoptera une stratégie de *prévention* active visant à limiter la prolifération balistique, tout particulièrement dans les zones les plus dangereuses. Elle s'appuiera sur sa capacité de *dissuader* toute intention d'un État de porter atteinte à ses intérêts vitaux par des moyens de ce type.

En outre, elle renforcera ses capacités de *renseignement* et de réaction. Dans cette perspective, la France se dotera d'une *capacité de détection et d'alerte avancée* interopérable avec les moyens de nos alliés et partenaires. Cette capacité permettra de suivre l'évolution des menaces balistiques, de déterminer l'origine de tirs afin d'identifier l'auteur de l'attaque et de favoriser l'alerte des populations. Elle reposera tout d'abord sur un *démonstrateur radar* à très longue portée débouchant sur l'obtention d'une première capacité opérationnelle en 2015. Dans le même temps seront poursuivies les études permettant de lancer, si possible en coopération, un programme de détection et d'alerte à partir de l'espace. L'objectif est de disposer d'*un système de détection et d'alerte spatial opérationnel en 2020*. Compte tenu des difficultés, notamment techniques, du projet et de la nécessité d'en maîtriser tous les risques, le lancement de la réalisation de ce programme sera précédé, dans la première moitié de la prochaine décennie, par la réalisation et l'exploitation d'un système satellitaire probatoire.

Dans le cadre de l'Union européenne et de l'Alliance Atlantique, la France prendra part aux efforts collectifs pouvant conduire, à terme, à une capacité de *défense active* contre les missiles. Elle soutiendra, à ce titre, la poursuite des études lancées par l'OTAN pour définir l'archi-

tecture globale d'un système de défense de l'Alliance Atlantique contre les systèmes balistiques à longue portée.

Enfin, les pouvoirs publics doivent se préparer à *limiter les dommages* de toute nature qui pourraient résulter d'une attaque de ce type sur le territoire, par une combinaison de mesures de réaction et de protection, dont l'alerte des populations.

Détection et alerte avancées

La capacité d'alerte avancée vise à détecter et à caractériser le tir d'un missile balistique le plus tôt possible après son départ. Un système de détection et d'alerte avancées a *trois objectifs* :

– *Surveiller la prolifération des missiles balistiques :* les essais constituent un bon révélateur de la maturité technologique et industrielle des pays proliférants. La détection et l'alerte avancées apportent une autonomie d'appréciation sur l'avancement des programmes de missiles. Elles permettent de caractériser techniquement la menace.

– *Déterminer l'origine des tirs :* à partir d'informations de trajectographie du missile assaillant, la détection et l'alerte avancées contribuent à l'identification de l'agresseur. Elles permettent, le cas échéant, la mise en œuvre de moyens de riposte. Elles renforcent ainsi la crédibilité de la dissuasion. Elles permettent également d'envisager la destruction au sol des sites et des missiles adverses par des moyens de frappe dans la profondeur.

Favoriser l'alerte des populations : le vol d'un missile balistique dure classiquement quelques minutes (une quinzaine de minutes pour une portée de 3 000 kilomètres). Une détection au plus tôt du départ du missile et une estimation de sa cible permettent de mettre à profit ce délai pour alerter les populations éventuellement visées et de mettre en œuvre les mesures de protection appropriées.

La capacité d'alerte avancée repose sur :

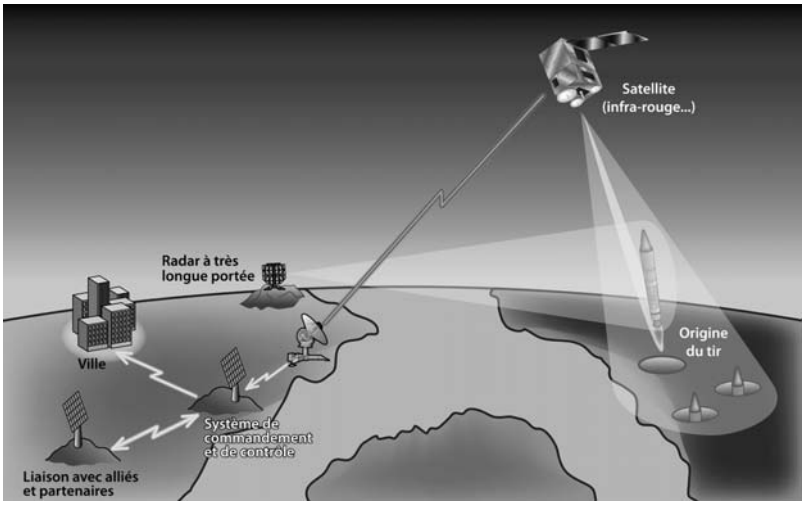
– des *capteurs spatiaux* de type infrarouge, pouvant détecter la chaleur dégagée par le moteur du missile durant sa phase propulsée, juste après le tir ; ces capteurs sont embarqués sur des satellites géostationnaires, qui permettent une veille permanente ;

– des *capteurs terrestres* de type radar à très longue portée (de l'ordre de 3 000 kilomètres) pouvant détecter le missile y compris après extinction de son propulseur.

Les moyens spatiaux visent surtout la détection des missiles balistiques de portée longue et intermédiaire (à partir de 3 000 kilomètres), dont la phase propulsée est assez longue. Les missiles à courte portée restent difficiles à détecter depuis l'espace. *Moyens spatiaux et terrestres sont donc complémentaires.*

Compte tenu de la complexité technique d'un tel système, des travaux d'étude ont été engagés par la France. Le démonstrateur technologique Spirale (Système préparatoire infrarouge pour l'alerte) est constitué de deux micro-satellites qui doivent être lancés par Ariane 5 en 2008. *Ils permettront d'acquérir des données de signatures infrarouges des fonds de Terre*. Ce démonstrateur sera suivi par la réalisation d'un système précurseur permettant d'accéder à la maîtrise de la détection et de la trajectographie.

Détection et alerte avancée



Renforcer nos capacités de protection civile pour faire face aux crises majeures

Les crises majeures, qu'elles soient d'origine intentionnelle ou non, peuvent affecter des populations entières, notamment dans les DOM-COM en raison de leurs caractéristiques géographiques. Elles peuvent occasionner des déplacements massifs de population, organisés ou spontanés. Les exemples récents en ont donné un ordre de grandeur (plusieurs dizaines et parfois centaines de milliers). Les questions posées par l'évacuation des populations et ses conséquences, en termes de prise en charge des victimes, sont aujourd'hui très insuffisamment traitées.

Aussi, *une planification, avec soutien militaire,* sera élaborée sous l'égide du ministère de l'Intérieur. Elle inclura le prépositionnement sur le territoire national des moyens logistiques nécessaires à la prise en charge immédiate de plusieurs dizaines de milliers de personnes évacuées.

Une approche interministérielle des missions de secours héliporté sera menée par ailleurs. Les administrations des ministères de la Défense et de l'Intérieur, principalement, et les opérateurs publics ou privés (Samu, entreprises…) développent et entretiennent, en effet, des dispositifs d'hélicoptères redondants. Une rationalisation de ces dispositifs permettra une diminution des coûts (formation, soutien, alerte, équipements, développement…) et une optimisation de l'emploi de ces moyens.

Catastrophe naturelle ou technologique de très grande ampleur

La récurrence d'événements majeurs et de gravité croissante s'est confirmée ces dernières années, en raison notamment de la densification de la population dans des zones à risques. La conjonction d'un accident technologique majeur et d'une catastrophe naturelle devient plus probable. Enfin, la menace d'attentats visant des installations sensibles accroît encore le risque.

Une crise de cette ampleur aurait des répercussions internationales. L'Union européenne développe les moyens d'une solidarité effective sans remettre en cause la responsabilité première des États membres qui seront, selon le cas, bénéficiaires ou contributeurs d'aide au titre de la solidarité européenne. Dans le cas de la France, les DOM-COM appellent une prise en compte spécifique, du fait de la distance de la métropole et de leur plus grande exposition aux risques naturels.

Par ses effets, une catastrophe de grande ampleur affectant des centaines de milliers, voire quelques millions de personnes, se caractériserait :

– immédiatement, par la mise en danger des personnes et la destruction des biens et infrastructures ;

– à bref délai, par ses conséquences en matière d'ordre public, du fait de la précarité des situations et de la tentation du pillage ;

– par ses conséquences sanitaires : maladies liées à la pollution engendrée par un accident technologique, ou provoquées par la forte dégradation de l'environnement naturel rendu insalubre par la catastrophe ;

– par ses conséquences économiques et sociales : désorganisation de la vie collective de millions de personnes en terme d'emplois, de transports, d'activité économique et de cohésion sociale ;

– par ses conséquences environnementales : pollution de zones étendues par des produits à la toxicité avérée, insalubrité persistante, avec la difficulté de garantir à terme l'innocuité des zones et bâtiments touchés.

Pour ce qui est de *l'anticipation*, la prévision d'événements naturels dépend de leur nature physique et des circonstances locales, et reste parfois impossible. Les pouvoirs publics doivent cependant pouvoir s'appuyer sur *un réseau de spécialistes scientifiques* identifiés par avance et familiarisés avec les procédures de gestion de crise.

Le développement des dispositifs de prévision et d'alerte est impératif.
Le risque technologique peut être apprécié – sous réserve d'une politique active de prévention –, mais l'événement lui-même offre généralement peu de signes avant-coureurs.
Une politique résolue d'incitation à *la recherche* dans ces domaines sera un axe essentiel pour l'avenir.
La *prévention* s'appuie essentiellement sur la réduction des risques, la préparation de la population et la planification de crise.
À la différence du risque naturel, le risque d'occurrence d'une catastrophe technologique peut être réduit à la source, entre autres, par l'application stricte du régime des installations classées. Les conséquences des catastrophes naturelles ou technologiques seront atténuées par la définition de mesures appropriées, inscrites dans les plans de prévention des risques naturels ou technologiques. Enfin, *l'information de la population*, pour généraliser les comportements d'autoprotection, limite considérablement les pertes humaines et doit être renforcée.

Renforcer la résilience de la nation

PROTÉGER LES INFRASTRUCTURES VITALES

La politique de sécurité des activités d'importance vitale lancée en 2006 sera poursuivie énergiquement. Elle vise, pour douze secteurs d'activité définis, à évaluer et hiérarchiser les risques, puis à élaborer les mesures pour y faire face. L'un de ses objectifs essentiels est de déterminer les sites névralgiques, sur lesquels les efforts de protection les plus significatifs devront être faits dès les prochaines années, d'abord par les opérateurs, puis avec les moyens de l'État si nécessaire.

Secteurs d'activité d'importance vitale

(arrêté du 2 juin 2006)

Activités civiles de l'État – Activités judiciaires – Activités militaires de l'État – Alimentation – Communications électroniques, audiovisuel et information – Énergie – Espace et recherche – Finances – Gestion de l'eau – Industrie – Santé – Transports.

Nombre d'infrastructures majeures, en particulier celles de transport d'énergie, d'informations et de marchandises, sont transnationales. Leur sécurité doit être appréhendée de manière cohérente par les États et les opérateurs concernés. À cet effet, l'approche française des secteurs d'activité d'importance vitale sera présentée à nos partenaires européens afin de faire déboucher les initiatives lancées par l'Union européenne sur l'établissement de principes communs pour l'organisation de la protection des infrastructures vitales et sur un partage des meilleures pratiques.

Améliorer le dispositif de communication, d'information et d'alerte de la population

La communication est partie intégrante de toute stratégie de sécurité nationale. La gestion d'une crise majeure impose, en tout premier lieu, de préserver le capital de confiance de la population envers les pouvoirs publics. Le silence de la puissance publique, la rétention d'informations, l'image donnée de l'improvisation et de la dispersion en matière de communication, la fourniture d'argumentaires exclusivement défensifs alimentent toujours une anxiété, inévitablement répercutée et amplifiée par les médias.

La communication qui accompagne les attaques terroristes, comme les grandes calamités naturelles ou industrielles, laisse des traces profondes et durables dans la mémoire collective, du fait du stress dans lequel sont vécus les événements. *La première qualification d'un événement* mettant en cause la continuité de la vie collective est donc un moment essentiel et *doit être le fait du responsable principal de la gestion de la crise*. Il faut *ensuite*, rapidement, *informer les citoyens sur la réalité de cet événement,* sur les *conduites à tenir*, sur les *objectifs de l'action publique* et la manière dont ils peuvent en favoriser la réalisation.

Dans ce but, deux niveaux doivent être clairement distingués dans la communication gouvernementale :

– *le niveau politique et stratégique de la communication générale ;*

– *le niveau des acteurs de terrain.*

L'alerte et l'information de la population, comme la communication, seront placées au centre du processus de gestion de crise.

Moderniser le dispositif d'alerte des populations

La France doit, tout d'abord, disposer d'un moyen d'information rapide de sa population. À ce titre, un réseau d'alerte performant et résistant sera mis en place, *en remplacement du système actuel.* Celui-ci

doit être entièrement modernisé, pour *utiliser au mieux la diversité des supports aujourd'hui possibles* : sirènes, SMS, courriels, panneaux d'affichage public dans les villes, gares, aéroports, réseaux routier et autoroutier. Les potentialités du réseau *Internet* doivent également être exploitées.

En outre, l'existence de moyens dédiés et autonomes de communication (téléphones satellitaires, radiotéléphones hors réseaux électrique…) sera assurée en cas de coupure complète du réseau d'alimentation électrique.

Planifier et professionnaliser la communication de crise

Dans un environnement caractérisé par la prolifération des messages, la dissémination des interlocuteurs et l'instantanéité des informations émanant des sources les plus diverses, le premier problème posé est celui de la légitimité et de la crédibilité de la parole « officielle ». Les commentaires pseudo-experts, la diffusion immédiate d'images brutes, la succession rapide des sujets supposés mobiliser l'attention du public créent des conditions difficiles pour la compréhension des déclarations émanant des autorités publiques. Pour être efficace dans ce contexte, la communication de crise devra avoir été pensée et organisée à l'avance.

À cette fin, *un volet relatif à la communication sera systématiquement inclus dans la planification de la gestion des crises*. Le plan « pandémie grippale » intègre ainsi la communication comme une véritable dimension opérationnelle, analysée et détaillée, au même titre que les autres actions du plan.

La planification s'accompagnera d'un effort collectif de préparation à la communication en situation d'urgence. Les plans sont en effet peu utiles si ceux qui auront à les mettre en œuvre ignorent le minimum nécessaire du contexte institutionnel et opérationnel. Sera donc désigné, sur une base permanente, *un réseau interministériel* d'experts identifiés, habitués à travailler ensemble et chargés de mettre en œuvre, le moment venu, les dispositions ainsi planifiées.

Les *exercices nationaux et zonaux* de validation des plans associeront l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion de crise, y compris les représentants des plus hautes autorités politiques, les médias, les élus locaux et les opérateurs publics et privés.

En outre, *le choix du lieu de prise de parole* influencera la perception qu'auront les populations de la gestion à proprement parler de la crise. *Sur le plan national*, le responsable politique assurant la *direction stratégique* des crises majeures sera appuyé par des capacités permettant une prise de parole étayée et informée. Les salles de conduite opérationnelle de crise seront équipées pour la prise de parole des

responsables opérationnels. Au *niveau local,* les moyens nécessaires seront mis à la disposition du *représentant de l'État*.

Développer des outils interministériels permettant la diffusion de l'information, avant, pendant et après la crise

La France mettra en place au plus tôt *un portail Internet gouvernemental pour la sensibilisation aux risques et aux réactions en cas de crise.*

En outre, *un centre national d'appel* chargé de renseigner sur les causes des événements, de conseiller les personnes concernées par l'alerte, de répondre aux inquiétudes en faisant intervenir des spécialistes, sera désigné.

Il importe, dans ce domaine, de prendre en compte les expériences étrangères qui témoignent de la possibilité d'inciter les citoyens à se préparer à la crise, sans pour autant nourrir l'anxiété. Des sites Internet entièrement dédiés à la préparation individuelle aux situations de crise existent dans la plupart des pays européens.

Faire des médias d'information un partenaire majeur en cas de crise

Les médias sont aujourd'hui encore trop souvent perçus par les administrations comme susceptibles d'interférer négativement avec la gestion d'une crise. Au contraire, les journalistes doivent être reconnus, dans les hypothèses mettant en jeu la sécurité nationale, comme des partenaires de la chaîne de communication de crise, indépendants mais responsables. À l'image de ce qui se pratique au Royaume-Uni, leur information devra être la plus complète possible. Elle contribuera ainsi à améliorer celle de la population.

Cette orientation vaut à la fois avant et pendant la crise.

Avant l'événement, les journalistes devront avoir reçu une information suffisante et concrète sur l'organisation et les moyens de gestion de crise des pouvoirs publics, sans pour autant porter atteinte au nécessaire secret qui doit entourer certains dispositifs et modes d'action. Avec l'accord des responsables des médias, les professionnels seront en outre associés aux exercices de crise.

L'information de l'opinion sur les procédures et les moyens est susceptible de favoriser à la fois la vigilance nécessaire à l'égard de certains risques et la compréhension des mesures prises par l'État ou les principaux opérateurs. *Une vulnérabilité de la vie sociale ou économique connue de tous peut être mieux assumée.* Cette méthode permettra

d'accroître la résilience de la société et sa capacité de prise en charge des risques avec les pouvoirs publics et l'ensemble de leurs partenaires.

Au cours de la crise, il faut prendre *l'initiative* d'expliquer rapidement les principaux faits à ceux qui ont pour métier d'en rendre compte. Les réalités de terrain, ou même une manœuvre militaire ou civile, sont de plus en plus connues à l'avance ou en temps réel par les professionnels les mieux aguerris des médias. Le principe du secret, s'il a lieu de s'appliquer, pendant un certain temps, au noyau du processus de décision ou des capacités de renseignement et d'action, ne doit pas devenir un obstacle à la réussite de la gestion d'une crise. La diffusion instantanée de l'information qui caractérise le rythme des crises impose *d'autres stratégies de communication et d'information tout au long de son déroulement*. Une ouverture beaucoup plus grande doit être mise en œuvre, notamment dans les cas relatifs aux opérations de secours ou de déploiement d'opérations de maintien de la paix. Le recours, dans la manœuvre, aux moyens d'information publics sera, plus encore qu'aujourd'hui, intégré comme tel dans le plan d'opération, à tous les niveaux.

Dans les mêmes conditions, sera préparé *un mécanisme de dialogue en temps de crise majeure* entre des interlocuteurs identifiés par avance, dans les administrations et les centres de gestion des crises et les grands médias.

Enfin, les responsables des médias intéressés seront associés aux analyses de « retour d'expérience » pour améliorer la connaissance par les pouvoirs publics des effets et de la perception de leur action.

Améliorer la gestion des crises sur le territoire national

Bien que, à la différence des États-Unis, de l'Espagne ou du Royaume-Uni, la France n'ait pas été confrontée sur son territoire, dans la période récente, à une crise de grande ampleur, cette chance pourrait se muer en faiblesse si les pouvoirs publics n'améliorent pas leur préparation collective à de tels événements.

Au niveau central

Des progrès importants ont été accomplis ces dernières années, avec notamment la refonte, à partir de 2001, de la planification « Vigipirate » contre le terrorisme. Mais les capacités de planification stratégique gouvernementale demeurent à la fois limitées, incomplètes et

dispersées. Le dispositif n'est pas assez coordonné ni suffisamment articulé avec le réseau territorial au niveau des préfectures.

Cette situation est périlleuse, en raison des caractéristiques récurrentes des crises de ce début du XXIe siècle : impact sur les espaces nationaux terrestre, aérien, maritime et désormais cybernétique, simultanéité ou enchaînement en plusieurs points du territoire, multiplicité des intervenants, publics et privés.

Une organisation nouvelle est nécessaire pour préparer et conduire l'action des pouvoirs publics.

Au niveau du *Président de la République*, dans les conseils qu'il préside, seront arrêtés les grandes orientations et les plans gouvernementaux. Ces plans seront préparés sous l'autorité du *Premier ministre*, qui s'appuiera à cette fin sur le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Celui-ci en coordonnera l'élaboration et la validation, en associant tous les ministères concernés.

La *direction politique et stratégique de la réponse aux crises majeures* relève du Président de la République et du Premier ministre. Ils assurent l'impulsion et la prise de décision politiques au cours de la crise. Ils doivent pouvoir s'appuyer sur des moyens de commandement adaptés à des crises majeures, leur permettant d'être informés en temps réel du déroulement de la crise et de piloter la communication gouvernementale. Cette organisation doit être connue du public, des médias et des différents intervenants en France et à l'étranger. Elle sera *le point d'entrée naturel dans le dispositif de gestion de crise pour les interlocuteurs européens et internationaux au plus haut niveau*.

Le *ministre de l'Intérieur*, chargé de la sécurité intérieure, ainsi que de la sécurité et de la protection civiles, dans l'acception élargie que recevront ces termes dans les codes de la défense et de la sécurité intérieure (*cf*. chapitre 3), assurera, *au niveau opérationnel*, la conduite interministérielle de la crise sur le territoire. Ses capacités actuelles seront complétées par la création d'un *centre de gestion interministérielle de crise, Place Beauvau*, au sein duquel tous les ministères concernés (Économie, Transports, Santé…) devront prendre place. Ce centre travaillera en réseau avec les moyens des autres ministères, en particulier ceux des ministères chargés des Affaires étrangères, de l'Industrie, des Transports et de l'Énergie. La cohérence de la manœuvre civile avec celle des moyens militaires sera assurée par ce centre opérationnel et celui des armées.

En ce qui concerne la préparation aux crises, le ministère de l'Intérieur aura la charge des plans *à dominante d'ordre public et des plans à dominante de protection et de sécurité civiles*. Il jouera un rôle de premier rang dans l'élaboration des plans de protection contre le *terrorisme* sur le territoire national.

Le ministre de l'Intérieur disposera à cette fin d'une nouvelle direction chargée de la planification, placée auprès du secrétaire général du ministère (*cf*. chapitre 15). Cette direction agira en liaison étroite avec la direction générale de la police nationale, la direction générale de la gendarmerie nationale et la direction de la sécurité civile sur le plan opérationnel, ainsi que la nouvelle délégation à la prospective et à la stratégie pour la préparation à moyen et long termes des crises. Elle sera chargée de la conception et de l'actualisation des plans relevant de la responsabilité directe du ministre de l'Intérieur. Elle assurera la contribution du ministère aux plans gouvernementaux dépassant ce cadre. Elle pilotera la transposition de la planification gouvernementale aux échelons déconcentrés, afin de favoriser son adaptation au niveau local et le suivi de sa mise en œuvre. Elle s'appuiera, pour l'ensemble de ses missions, sur les préfets de zone de défense et de sécurité.

Au niveau déconcentré

Sur le territoire, la gestion des crises relève de la compétence des *préfets*. Les *préfets de zone de défense et de sécurité* verront leurs compétences étendues : ils deviendront *l'échelon de déconcentration interministérielle de premier rang en matière de préparation et de gestion des crises majeures relevant de la sécurité nationale*. Les préfets de département, pour leur part, conserveront leur compétence générale en matière de sécurité.

Les zones de défense et de sécurité assureront en particulier :

– le pilotage de la prévision et de la gestion des crises ;

– la synthèse de l'information en situation de crise ;

– l'appui aux départements en matière de planification, d'exercices et de formation ;

– l'animation de la politique de coopération transfrontalière en matière de sécurité et de protection civiles.

Les préfets de zone se verront confier, en outre, le pilotage d'une politique d'animation et de mise en cohérence des réserves de l'ensemble des ministères, en liaison avec les autorités militaires pour ce qui concerne les réserves militaires et en appui des préfets de département pour les réserves communales.

La coordination des moyens civils et des moyens militaires au niveau de la zone de défense et de sécurité devra franchir un palier.

Le préfet de zone s'appuiera sur un conseiller militaire, l'officier général de zone de défense, placé sous l'autorité directe du chef d'état-major des armées.

Les états-majors des préfets de zone et ceux des officiers généraux des zones de défense seront rapprochés. Les moyens militaires de pla-

nification seront insérés dans un état-major unique sous l'autorité du préfet de zone, afin que les plans gouvernementaux puissent être conjointement transposés à ce niveau sur le territoire.

L'officier général de zone de défense disposera en outre d'une délégation du chef d'état-major des armées pour l'emploi des moyens militaires courants de la zone, afin d'accroître la réactivité de leur mise à disposition du préfet en cas de crise.

Pour donner au rôle interministériel du préfet de zone toute sa portée, les organisations déconcentrées des ministères, lorsqu'elles concourent à la gestion des crises, seront alignées sur le niveau zonal ou mises en cohérence avec celui-ci.

Enfin, le ministre de l'Intérieur réunira régulièrement un comité des préfets de zone de défense et de sécurité, dont le secrétariat sera assuré par la direction chargée de la planification.

L'interopérabilité

L'interopérabilité technique des moyens intervenant dans la gestion de crise est aujourd'hui insuffisante. Elle sera accrue, en particulier les moyens d'information, de commandement et de communication des forces de sécurité publique, des forces de sécurité civile et des armées. La mise en place de liaisons fiables entre les différents acteurs conditionne en effet le déroulement de la gestion de la crise, en particulier dans les premières heures qui suivent son déclenchement. Le réseau intranet interministériel sécurisé (ISIS) sera étendu à court terme à l'ensemble de la chaîne de décision et de commandement sur le territoire métropolitain.

L'implication des collectivités territoriales et des opérateurs

Les effets de la politique de décentralisation et en particulier l'évolution des relations entre l'État, les opérateurs des secteurs d'importance vitale et les collectivités territoriales, devront être mieux pris en compte. Opérateurs et collectivités détiennent des compétences et des moyens clés, par exemple dans le domaine de la sécurité civile. Les différents régimes juridiques des réquisitions seront harmonisés, afin de garantir aux représentants de l'État, en cas de crise, le plein concours de l'ensemble des acteurs.

L'entraînement des intervenants

La cohérence de la réponse à une crise majeure nécessite que les différents intervenants se soient régulièrement entraînés ensemble, à tous les niveaux. Des progrès importants doivent encore être accom-

plis, dans ce domaine et dans l'analyse des retours d'expérience. Une planification interministérielle à long terme des exercices sera mise en place à cette fin sous l'autorité du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Les ressources financières qui doivent y être consacrées seront identifiées. Le processus de retour d'expérience sera formalisé.

C'est la chaîne complète de la gestion de crise, depuis les structures de pilotage stratégique jusqu'aux acteurs de terrain, qui devra être mieux entraînée, pour répondre, dans l'urgence aux situations de crise nouvelles auxquelles la population peut se trouver confrontée. L'implication personnelle – même si elle est occasionnelle – des hauts décideurs politiques ou de leurs représentants directs sera recherchée : elle est une condition du réalisme et de l'efficacité de tels exercices. Les élus locaux, qui sont toujours aux premiers rangs de la réponse à une catastrophe, devront également y être étroitement associés.

Mettre en place des objectifs et des contrats opérationnels pour le dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile et les armées

Quel que soit le scénario de crise, la première intervention terrestre est toujours conduite par le dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile. Les armées interviennent de manière complémentaire, avec les moyens et les savoir-faire spécifiques dont l'autorité civile responsable de la gestion de crise exprime le besoin.

Ainsi, le *dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile* est en première ligne pour faire face à l'ensemble des risques et menaces sur le territoire national. En cas d'événement majeur, la totalité des moyens proches, y compris les réserves opérationnelles, doit pouvoir être engagée immédiatement et renforcée rapidement, le cas échéant, par des unités d'intervention (RAID, GIGN, DCI, GIH) et par au moins *trente unités de forces mobiles* et *dix colonnes de renfort de la sécurité civile* dotées de moyens NRBC. *Des objectifs opérationnels* seront fixés en ce sens au dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile dans le cadre de la planification civilo-militaire de gestion de crise.

Dans le même esprit, *un contrat opérationnel de protection* est fixé aux armées sur le territoire national. Il s'ajoute aux missions de soutien général qu'y assurent l'ensemble des armées. Il comporte *une capacité de déploiement de forces terrestres pouvant si nécessaire monter jusqu'à 10 000 hommes en quelques jours*, permettant de contribuer, au

bénéfice de l'autorité civile, en priorité à la sécurité des points d'importance vitale, à celle des flux terrestres essentiels pour la vie du pays, ainsi qu'au contrôle de l'accès au territoire.

Parallèlement, les armées doivent pouvoir assurer un renforcement de la posture permanente de *sûreté aérienne, jusqu'à six patrouilles opérationnelles* et quatre patrouilles opérationnelles spécialisées dans la lutte contre les aéronefs lents. Le renforcement de la posture permanente de *sûreté maritime* appelle le déploiement d'une *frégate*, de *deux chasseurs de mines et d'un avion de patrouille maritime sur chacune des trois façades maritimes*.

La *douane* interviendra de manière coordonnée avec les services concernés en cas de crise exigeant une surveillance renforcée, voire une fermeture des frontières. Elle sera en capacité de concentrer, dans les délais les plus brefs, *ses effectifs aux points d'entrée les plus sensibles*. Elle coordonnera ses *moyens maritimes et aériens* avec les armées afin d'assurer une couverture optimale du territoire.

Dans les DOM-COM, la coordination des moyens civils et militaires sera renforcée et les forces seront articulées selon les principes suivants, outre les moyens du service militaire adapté qui seront maintenus :

– redéfinition d'un dispositif à dominante aéromaritime, dans chaque collectivité, pour faire face aux missions de service public et de lutte contre les trafics de tous ordres ;

– mise en place en Guyane, à la Réunion et en Nouvelle-Calédonie de moyens de théâtre capables respectivement d'intervenir rapidement dans les trois zones Antilles-Guyane, océan Indien et Pacifique en cas de crise (catastrophe naturelle par exemple) ;

Les moyens de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile seront adaptés et, le cas échéant, renforcés, s'agissant en particulier des hélicoptères.

Crise dans un département ou une collectivité d'outre-mer (DOM-COM)

À l'horizon des quinze prochaines années, des préoccupations spécifiques pèseront sur la défense et la sécurité des départements et collectivités d'outre-mer (DOM-COM) :
– le risque de catastrophes naturelles ;
– la sécurité du centre spatial guyanais, essentielle pour la France et pour l'Europe.
Même si tous les départements et collectivités d'outre-mer ne sont pas également menacés, les événements naturels sont parmi les plus dimensionnants en matière d'action de l'État.
L'éloignement des DOM-COM de la métropole (7 000 kilomètres pour la Guyane, 8 000 kilomètres pour Mayotte, 18 300 kilomètres pour la Nouvelle-Calédonie) peut rendre plus difficile une projection rapide de renforts, tant humains que matériels, et accroître les difficultés de gestion de la crise.
La probabilité d'actions hostiles, notamment militaires, de la part d'un acteur régional est jugée nettement plus faible. Le site de Kourou représente un cas particulier, justifiant des moyens spécifiques.

Renforcer la coopération avec les États européens

Les crises peuvent être transfrontalières, non seulement par leur nature (pandémie par exemple) ou par l'ampleur de leurs conséquences, mais également parce que toute crise majeure (attentat par exemple), même lorsque ses effets restent limités aux confins de notre pays, comporte une dimension internationale.

Les marges de progrès en matière de protection des citoyens européens sont considérables, compte tenu des habitudes et des cloisonnements existants.

Il conviendra d'exploiter l'ensemble des dispositifs que les États membres de l'Union européenne conviendront de mettre en œuvre dans le cadre de la clause de solidarité prévue dans le traité de Lisbonne.

Les modalités de la coordination entre États, à l'occasion d'une crise majeure, devront être clarifiées pour l'ensemble des acteurs. Dans cet esprit, la France désignera un *coordonnateur national*, connu de nos partenaires et alliés, placé auprès de la direction politique et stratégique de gestion de la crise.

En matière de communication de crise, des procédures de coordination devront être mises en place au sein de l'Union européenne. La pratique des exercices européens sera développée afin de tester la coordination des chaînes de commandement et des moyens nationaux de protection (et de communication) en cas de crise commune à plusieurs pays, voire à proximité de nos frontières extérieures.

La gestion intégrée de la coopération opérationnelle aux frontières de l'Union devra également être améliorée, en portant l'effort sur l'agence européenne Frontex.

En matière de sécurité civile, la France soutiendra le renforcement des capacités européennes de protection civile et de lutte contre la menace NRBC (*cf.* chapitre 4).

Principales décisions relatives à la protection de la population et du territoire

– Développer la surveillance des espaces nationaux et de ceux où la France a des intérêts, en particulier l'espace extra-atmosphérique.
– Renforcer significativement l'effort national en matière de lutte contre la menace NRBC, tant dans le domaine de la détection, de l'analyse et de l'intervention que dans celui du traitement des victimes.
– Acquérir une capacité de défense informatique active, en profondeur, combinant protection intrinsèque des systèmes, surveillance permanente des réseaux sensibles et réaction rapide en cas d'attaque.
– Acquérir une capacité de détection et d'alerte avancée afin de prendre en compte la menace balistique ; interopérable avec les moyens de nos alliés et partenaires, cette capacité reposera à la fois sur des moyens radars et sur un dispositif basé dans l'espace.
– Développer une nouvelle stratégie et moderniser les dispositifs d'alerte et d'information de la population, ainsi que de communication de crise.
– Renforcer substantiellement la capacité nationale de planification et de gestion de crise, en développant fortement la coordination des moyens civils et militaires et en structurant mieux la coordination avec nos voisins européens.
– Fixer des objectifs opérationnels pour le dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile et un contrat opérationnel de protection pour les armées, afin de faire face aux agressions et catastrophes de grande ampleur pouvant survenir sur le territoire national ; limiter la présence militaire dans les DOM-COM aux besoins correspondant strictement aux missions des armées et au service militaire adapté ; redéployer et, le cas échéant, renforcer les moyens de la gendarmerie nationale et de la sécurité civile pour y garantir la continuité du service public.

CHAPITRE 12

INTERVENIR

L'intervention à l'extérieur du territoire national demeure le mode d'action le plus important, parce que le plus exigeant, pour déterminer les dimensions de nos forces armées. Les besoins en opérations civiles jouent, de plus, un rôle croissant et imposent de constituer aussi une capacité clairement identifiée. Dans les régions où la France s'engage, il importe de disposer d'une vision stratégique d'ensemble de l'opération, incluant toutes les composantes, militaires et civiles, et recherchant les meilleures synergies.

Objectif général

La France entretiendra en permanence la capacité d'action extérieure nécessaire à la défense de ses intérêts de sécurité et à ses responsabilités. En cas d'opérations militaires de grande ampleur, qui seront nécessairement inscrites dans un cadre multinational, elle s'engagera avec une qualité et un volume de forces suffisants pour disposer d'une représentation adéquate dans les organes de planification et de commandement de l'opération, et garantir ainsi sa liberté d'appréciation et de décision.

La France développera ses capacités d'action à grande distance et dans la profondeur d'un dispositif adverse. La portée stratégique de son outil militaire, en toutes ses composantes, maritime, aérienne et terrestre, devra permettre de couvrir la totalité des zones stratégiques d'intérêt majeur. La qualité et la cohérence de son outil militaire seront préservées et développées, afin de conserver l'avantage sur tout adversaire plausible. À cet effet, la définition, le dimensionnement et l'implantation de nos forces *prendront en compte aussi bien une capacité d'engagement lourde que des missions de gestion de crise sur les quinze ans à venir*.

Les capacités d'intervention des forces armées françaises devront leur permettre de conduire les opérations militaires suivantes :

– opération « spéciale », autonome ou dans un cadre multilatéral restreint, consistant par exemple à libérer des otages ou poursuivre des auteurs d'actes de terrorisme ;

– opération « moyenne » autonome, telle que l'évacuation de ressortissants, y compris dans un environnement hostile, ou des actions de rétorsion ponctuelle à la suite d'une action directe contre nos intérêts ;

– opération « significative », soit dans un cadre bilatéral, soit dans un cadre multinational, au titre en particulier du maintien ou du rétablissement de la paix ;

– opération « majeure » à distance du territoire, nécessairement en alliance ou en coalition.

Dans tous les cas de figure, ces opérations devront pouvoir être associées à d'autres actions, en particulier pour *élever le degré de protection sur le territoire national, parallèlement à la crise justifiant l'intervention*.

En outre, pour conserver notre liberté d'action, une capacité de réaction en urgence doit demeurer disponible en permanence. Elle doit être adaptable d'emblée à des hypothèses d'emploi très différenciées. Cette capacité, indépendamment des réserves opérationnelles, doit permettre, par exemple, de procéder à une évacuation de ressortissants, à un renforcement ponctuel de la force principale déployée, ou à une opération secondaire de faible durée.

Les opérations spéciales

Les opérations spéciales sont des opérations militaires, ouvertes ou secrètes, distinctes des opérations clandestines qui relèvent de la DGSE. Les opérations spéciales diffèrent des opérations conventionnelles par leur cadre dans l'espace et dans le temps, la dimension stratégique de leurs objectifs, la spécificité de leurs modes opératoires et la discrétion qui entoure leur préparation et leur exécution. Elles sont réalisées par des formations spécialisées des trois armées, les forces spéciales, pour une action indépendante, généralement confidentielle, ou en complément d'une force « conventionnelle ».

Les forces spéciales ont vocation à s'engager dans la profondeur d'un dispositif adverse ou en zone hostile, afin d'effectuer des missions de renseignement, de neutralisation, de capture ou de récupération de personnes ou de matériels (par exemple, évacuation de ressortissants ou lutte contre le terrorisme). Elles peuvent être renforcées par les moyens spécialisés de la gendarmerie.

Perspectives des opérations à venir

Les capacités militaires à détenir et développer tiennent compte des enseignements des opérations récentes et en cours.

MULTINATIONALITÉ – INTEROPÉRABILITÉ

Sauf exception, toutes nos opérations militaires se dérouleront dans un cadre multinational. Celui-ci peut être préétabli, dans le cas de l'Alliance Atlantique et de l'Union européenne, ou *ad hoc*, dans le cas de coalitions de circonstance.

L'interopérabilité avec les alliés demeure la condition première de toute opération collective. Cette interopérabilité découle de mesures à long terme. L'interopérabilité matérielle, notamment pour tout ce qui a trait aux systèmes de communication et de commandement, en est la composante la mieux connue. Mais l'interopérabilité des doctrines et des procédures se développe et s'entretient également dans la durée. Les capacités militaires nationales intégreront donc d'emblée cet impératif d'interopérabilité avec nos alliés.

POLYVALENCE

Les opérations prévisibles sont appelées à durer et, au fil du temps, à évoluer profondément. En outre, sur un même théâtre et simultanément, des opérations très diverses peuvent avoir lieu, allant du combat de haute intensité à la sécurisation d'une zone, de l'escorte de convois à la protection d'un camp de réfugiés, ou à l'assistance à la population.

Ces deux facteurs, évolution dans le temps, diversité sur le moment, nécessitent de concevoir une capacité d'intervention polyvalente et réactive, capable de conduire toute la gamme des opérations, souvent avec les mêmes hommes.

La flexibilité de l'instrument militaire français découlera de la qualité de ses unités, de ses hommes et de son matériel, mais aussi d'une redondance raisonnable permettant de faire des choix parmi les moyens disponibles et de les adapter au fur et à mesure.

PROTECTION DES FORCES

Les opérations à venir ne seront pas moins dangereuses qu'avant, bien au contraire. Si l'éventualité de pertes massives semble s'être

éloignée, la possibilité de pertes significatives est une réalité que la France et ses armées doivent être prêtes à assumer.

Les pertes subies par un contingent sur un théâtre exercent une profonde influence sur la perception que la nation se fait de l'opération. Un pic brutal de pertes ou un flux continu peuvent avoir des conséquences stratégiques.

Protéger les forces est donc non seulement un impératif humain, mais aussi une nécessité stratégique – pour préserver l'adhésion –, *et tactique* – pour assurer le succès. Lorsque les circonstances s'y prêtent, l'emploi d'armes de précision tirées à grande distance, sans exposer le combattant, représente en soi une forme de protection.

La protection des forces suppose en particulier :

– un investissement dans des matériels dont la protection a été renforcée, notamment en ce qui concerne les véhicules terrestres et les hélicoptères, les moyens de brouillage et de détection anti-IED[1], ainsi que les dispositifs contre les missiles tactiques et les équipements de protection NBC ;

– un entraînement et un aguerrissement des personnels, s'appuyant sur la mise en œuvre de procédures de sécurité constamment réadaptées en fonction du contexte et sur un dispositif de retour d'expérience (RETEX) performant et intégré dans les procédures de planification et de décision.

POPULATIONS

Les opérations d'aujourd'hui se déroulent de plus en plus au contact de la population, qui en est à la fois le milieu et l'enjeu. Pour opérer au sein de la population, il faut une culture militaire étendue et un matériel adapté, notamment pour protéger à la fois les civils et les combattants, dans le respect du droit international humanitaire. Il faut aussi les techniques, les tactiques et les procédures améliorant la synergie de forces diluées dans un environnement complexe et fragmenté.

Dans des dispositifs imbriqués et dépourvus de toute délimitation claire entre chaque camp, ou entre la force armée et la population, la multiplicité des acteurs ajoute un degré de complexité. La force armée doit pouvoir opérer avec, au profit ou à côté de nombre de parties prenantes militaires ou civiles, qu'il s'agisse des autorités locales, des représentants de la communauté internationale, des organisations non gouvernementales, de la presse. De la qualité de ces relations très diverses dépend le sort de l'opération dans son ensemble. Pour leur

1. IED : Improvised Explosive Device, « engin explosif improvisé ».

part, les forces déployées doivent, sans se substituer ou sans concurrencer les organisations civiles, disposer des moyens propres pour mener des actions civilo-militaires au profit des populations. Celles-ci concernent en particulier le domaine sanitaire et les investissements de proximité. À cette fin, les armées développeront leur savoir-faire dans ce domaine de l'action civilo-militaire, devenue indissociable de l'action militaire *stricto sensu*.

Hommes et forces morales

En définitive, la formation du combattant, son niveau d'entraînement, la légitimité de son action, la clarté des objectifs qui lui sont assignés conditionnent plus que jamais le succès sur le terrain. La primauté du facteur humain doit être réaffirmée.

À cet égard, rien ne pourra remplacer la force morale des unités confrontées au combat, qui est le fruit de l'entraînement où naît la cohésion, de la discipline qui règle l'engagement et du travail quotidien avec un encadrement fortement sélectionné et expérimenté, où se forge la confiance.

Nombre

Même si les armées développent toutes les qualités qui viennent d'être énoncées, le nombre reste un facteur déterminant de la plupart des opérations, qu'elles se déroulent sur terre, sur mer ou dans les airs. Nombre d'hommes sur le terrain pour contrôler les situations ; nombre de bâtiments pour assurer la projection vers la terre, surveiller une voie de communication maritime, arraisonner et contrôler des navires suspects ; nombre d'aéronefs pour entretenir une capacité immédiate de surveillance, de transport ou de frappe, en continu, à des distances parfois considérables. Les capacités dont disposeront les armées représentent un compromis raisonné, destiné à doter en matériel de qualité un nombre suffisant de soldats, de marins et d'aviateurs.

Les opérations de stabilisation

En 2008, plus de 35 opérations internationales sont en cours, mobilisant des effectifs très variables, d'une quinzaine d'observateurs à plus de 50 000 militaires, impliquant 2 à 35 pays contributeurs, offrant des contingents allant du personnel isolé à 20 000 hommes. La France contribue à 20 opérations, dans le cadre de l'ONU, de l'OTAN et de l'Union européenne, dont 6 pour lesquelles elle fournit des unités militaires. Elle demeurera, en toute hypothèse, fréquemment sollicitée pour de nombreuses opérations, militaires et civiles.

Dans le cadre d'une *opération à dominante militaire*, l'objectif poursuivi est généralement en rapport avec la cessation ou le contrôle des hostilités. Sur plusieurs théâtres, le durcissement déjà constaté des opérations est une évolution préoccupante.

Les *opérations civiles* constituent une forme d'action internationale en forte croissance. Combinant souvent leurs effets avec une opération militaire, l'objectif commun est généralement la consolidation de la paix, le rétablissement de l'ordre public, de l'État de droit, et d'une normalité sociale et économique permettant à des autorités légitimes de prendre l'action à leur compte.

Dans les *opérations humanitaires*, l'objectif est l'aide à la survie des populations.

Les opérations tendent désormais à fusionner dans un nouveau modèle d'opération civilo-militaire, qui nécessitera une coordination plus étroite et dans la durée de tous les instruments de la puissance publique engagés : forces militaires pour contribuer à un environnement sécurisé ; personnel et moyens de police et de justice pour contribuer à l'établissement de l'État de droit ; ingénieurs, personnel technique ou administratif apportant leur expertise pour la relance de l'économie. Les opérations de maintien de la paix et les opérations humanitaires relèvent donc d'une vision d'ensemble de la défense et de la sécurité, nécessitant le concours de tous les moyens civils et militaires de l'État, engagés dans des proportions variables selon les opérations.

Aussi la montée en puissance, sur le plan national, d'une organisation interministérielle permettant le soutien aux efforts de stabilisation et de reconstruction est-elle nécessaire et urgente (*cf*. chapitre 15). Elle assurera l'interface avec les structures homologues déjà mises en place chez nos partenaires et vis-à-vis des instances internationales, notamment européennes.

Pour ce qui est des opérations civiles, la France soutiendra aussi le développement des capacités de l'Union européenne.

Les clés de la supériorité opérationnelle

La supériorité opérationnelle doit être confortée. À l'horizon 2025, elle découlera pour une large part des facteurs qui suivent.

Information – Communication – Espace

La maîtrise de l'information est nécessaire, on l'a vu, à toutes les fonctions stratégiques. Obtenir l'information nécessite un effort de renseignement ; trier, analyser et mettre en perspective l'information fondent la capacité d'anticipation ; diffuser l'information, à ceux qui en ont besoin et dans des formes et des délais compatibles avec leur action, est à la source de l'efficacité opérationnelle, militaire comme civile ; protéger l'information est un souci constant, s'appliquant à tous.

En termes de besoins opérationnels militaires, outre l'acquisition de l'information évoquée dans le cadre de la fonction stratégique connaissance et anticipation, il s'agit d'établir des communications sûres, fiables, protégées, et à haut débit, depuis les plus hautes autorités de l'État jusqu'aux acteurs de terrain. La France s'est dotée d'une gamme de moyens de qualité, incluant des satellites assurant son autonomie. Cet effort doit être entretenu et développé, pour faire face à des besoins sans cesse croissants.

La révolution de l'information voit se généraliser le concept de « *guerre en réseau* ». Les technologies en cours de déploiement permettent d'assurer la numérisation de l'espace opérationnel, transformant chaque combattant individuel, chaque engin, chaque avion ou bateau en « *node* » de communication intégré à un réseau global. L'efficacité des forces terrestres, aériennes ou maritimes en sera considérablement accrue.

La France ne peut se permettre d'être distancée dans cette évolution, tant pour dominer l'adversaire que pour rester interopérable avec ses principaux alliés. Les forces aériennes et navales sont aujourd'hui plus avancées que les forces terrestres dans cette voie. Les armées intensifieront leurs efforts dans ce domaine crucial pour la supériorité militaire.

Dans le cadre de l'intervention, l'accès garanti aux communications stratégiques, l'observation du champ de bataille, l'extension de la zone surveillée dépendent dans une large mesure de moyens déployés dans l'espace, satellites de transmission ou d'observation notamment. La maîtrise de l'espace extra-atmosphérique est donc une dimension incontournable de la capacité d'intervention ; cela est d'autant plus vrai dans un contexte de projection à distance du territoire national.

Les outils de commandement, de communication et de contrôle pour les opérations extérieures

Communication

Les réseaux de communication doivent permettre d'assurer des communications fiables et sécurisées, avec un débit suffisant. La France dispose d'un réseau, essentiellement à base de satellites de couverture très large. Mais l'explosion des besoins (par exemple : transmission d'images et de données en temps réel) nécessite un effort soutenu pour adapter ce réseau.

La modernisation des moyens de communication doit prendre en compte les impératifs suivants :

– la préservation de *l'interopérabilité*, tant entre les systèmes nationaux, toutes administrations confondues, qu'avec ceux de nos principaux alliés ;

– *l'harmonisation* des types et formats de données, des niveaux de sécurité des informations et des architectures techniques ;

– la protection par la mise en œuvre de *moyens de lutte défensive* (maintien d'une capacité nationale de cryptage en particulier).

Commandement

Les réseaux de télécommunications desservent des postes de commandement qui sont, selon le cas, fixes (PC d'infrastructure), déployables, ou mobiles (PC mobile d'unité terrestre, PC embarqué sur un bâtiment de la marine, PC volant).

À chaque niveau de responsabilité correspond une structure de commandement. *Au niveau national* : le centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) militaire, le centre opérationnel du ministère de l'Intérieur.

Pour les opérations extérieures, il existe en Europe un ensemble de capacités de commandement. Ainsi, *au niveau stratégique*, l'Alliance Atlantique dispose de l'état-major du SHAPE. L'Union européenne dispose d'un état-major susceptible, le cas échéant, de se transformer en *Operation Headquarters (OHQ)*, et entretient une cellule permanente de direction des opérations civiles.

La France offre à l'Union européenne la possibilité d'activer un OHQ au bénéfice d'une opération européenne (OHQ Mont Valérien) ainsi qu'un état-major interarmées projetable (*Force Headquarters* ou FHQ, basé à Creil).

La France dispose en outre des *états-majors nécessaires pour commander des volumes de forces importants dans les milieux terrestre, maritime et aérien – dit commandements « de composante »* : CRR-FR de Lille pour la composante terrestre, FRMARFOR pour la composante maritime (Toulon ou PC embarqué), CNOA de Lyon Mont Verdun pour les opérations aériennes, SOCC pour les opérations spéciales. La capacité opérationnelle des états-majors est certifiée par l'OTAN.

Des *structures civiles* équivalentes existent pour les opérations civiles et sont activées en cas de besoin (COGIC Asnières pour les opérations de secours, par exemple).
La réactivité et l'efficacité de l'action, civile, militaire ou civilo-militaire, dépendent dans une large mesure de la performance de ces structures de commandement, elle-même fondée sur la cohérence de la doctrine, le réalisme de l'entraînement et les capacités des systèmes de commandement et de traitement de l'information.
La France poursuivra son effort pour rester au meilleur niveau opérationnel, tant militaire que civil. La création au ministère de l'Intérieur d'un centre permanent de conduite opérationnelle des opérations civiles apportera une efficacité supérieure dans ce domaine.

Lutte informatique offensive

L'efficacité à tous niveaux des forces de défense et de sécurité dépend et dépendra de plus en plus du bon fonctionnement de leurs systèmes d'information. La planification et l'exécution d'opérations combinées avec des actions cybernétiques tendent en effet à devenir la norme. Avant même que des cibles physiques ne soient détruites, tout système de défense pourra être en effet désorganisé et partiellement aveuglé au travers de frappes silencieuses et ciblées.

Dans le domaine informatique plus que dans tout autre milieu, il faudra, pour se défendre, savoir attaquer. Il faut donc connaître les formes et les techniques, multiples et diversifiées, de ces attaques potentielles (saturation, fichiers piégés, codes malveillants...), et savoir engager l'adversaire à la source même de l'agression, au travers de modes d'action offensifs.

Il convient donc de disposer d'une capacité de neutralisation à l'intérieur même des centres d'opérations adverses : c'est l'objet de la Lutte informatique offensive (LIO).

La France peut faire l'objet d'agressions directes ou indirectes dans ce domaine. Ses forces doivent être prêtes à conduire de telles actions et elle doit donc investir dans la durée sur les principaux axes suivants :

– la définition, par l'état-major des armées, d'un cadre d'emploi couvrant spécifiquement l'ensemble des actions relevant de la lutte informatique ;

– le développement d'outils spécialisés (armes numériques de réseaux, laboratoire technico-opérationnel…) ;

– la formulation d'une doctrine d'emploi pour les capacités de LIO (planification, conduite, évaluation des actions) ;

– la mise en œuvre d'une formation adaptée et régulièrement actualisée de personnels identifiés et rassemblés, dans une logique de métier, au sein de cellules spécialisées.

Compatible avec les principes juridiques du droit français, ce cadre d'emploi devra respecter le principe de riposte proportionnelle à l'attaque, visant en priorité les moyens opérationnels de l'adversaire.

MAÎTRISE TECHNOLOGIQUE

La France continuera à développer les technologies de haut niveau nécessaires à ses armées. L'effort correspondant devra répondre en priorité aux critères des besoins opérationnels : ce sont eux qui justifient l'acquisition d'une capacité technologique.

Les besoins appelant un investissement majeur en recherche, développement et acquisition, portent sur :

– la surveillance et le renseignement, tant spatial qu'endo-atmosphérique, impliquant des vecteurs pilotés à distance (drones) ;

– la supériorité dans le domaine informatique, avec notamment le développement des moyens de lutte informatique défensive et offensive ;

– la numérisation de l'espace de bataille et, plus généralement, toutes les technologies de l'information appliquées au contexte de l'engagement de forces ;

– la frappe de précision et à distance, y compris à partir de drones armés ;

– les contre-mesures actives et passives neutralisant ou limitant les effets des armes de harcèlement rencontrées sur les théâtres (notamment les engins explosifs improvisés, les mines et pièges, les *snipers*) ;

– le matériel facilitant l'action militaire en milieu urbain, ce qui ne concerne pas uniquement les forces terrestres, même si elles en sont le premier bénéficiaire. La capacité de frappe de précision, de jour et de nuit, limitant le risque de dommage collatéral, s'applique à tous les vecteurs intervenant à partir de la terre, de la mer ou des airs ;

– la protection des forces contre tous types de menaces, et singulièrement la menace NRBC. À elle seule, la nécessité d'élever le degré de protection active et passive des forces conduit au renouvellement d'une part significative du matériel d'ancienne génération en parc (véhicules blindés de combat d'infanterie par exemple) ;

– la supériorité navale, en particulier dans les zones où se concentrent la plupart des menaces prévisibles à moyen terme. Elle nécessite

la préservation de l'avance française en matière de lutte anti-sous-marine et de guerre des mines ;

– la supériorité aérienne sous toutes ses formes, allant de l'interception des drones et des aéronefs lents à la prise en compte de toutes les menaces au sol.

MOBILITÉ

La mobilité stratégique résulte de la combinaison de moyens matériels ou de procédures impliquant de nombreux acteurs étatiques ou privés. Elle s'accompagne logiquement de la mobilité tactique. Celle-ci garantit la liberté d'action et l'efficacité des forces sur le théâtre. Aux deux niveaux, cette liberté repose aussi sur la qualité de la chaîne logistique. Les forces armées françaises souffrent, dans ces domaines, d'une faiblesse structurelle : l'aéromobilité tactique, à base d'hélicoptères et d'avions de transport tactique. L'effort en équipement doit viser à combler cette lacune, qui obère aujourd'hui l'efficacité et l'autonomie des forces françaises.

Le renouvellement du parc de transport aérien stratégique, voire son accroissement capacitaire, nécessitera un effort de longue haleine qui comporte l'acquisition d'appareils de nouvelle génération, MRTT et A400M notamment, mais ne s'y résume pas.

En ce qui concerne la mobilité par voie maritime, la France s'est dotée, notamment avec les bâtiments de projection et de commandement (BPC) et les transports de chalands de débarquement (TCD), d'une capacité d'emport et de débarquement. Leur renouvellement et même leur renforcement seront assurés.

À ce stade, la mutualisation européenne, ou au sein de l'Alliance Atlantique, n'apporte que des capacités limitées. Il en est de même pour le recours à l'affrètement civil, dont les conditions d'emploi peuvent générer des contraintes difficilement compatibles avec le contexte d'urgence et de menace présidant à un engagement national majeur. La recherche de la mutualisation devra cependant être poursuivie.

Âge moyen des matériels appelant un renouvellement

Avions ravitailleurs	45 ans
Véhicules de l'avant blindés	28
Avions de transport tactique (C 160 et C 130)	28
Véhicules blindés d'infanterie AMX10P et VBCI (41 livrés en 2008)	26
Pétroliers-ravitailleurs (coque unique = hors norme 2008)	24
Hélicoptères de manœuvre (Puma, Cougar, Lynx, SuperFrelon)	30
Blindés roue-canon (AMX 10 RC)	23
Frégates de combat	21
Véhicules tactiques (Peugeot P4)	20
Sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) type Rubis	20
Poids lourds (TRM 10000, VTL)	20
Avions de chasse (hors Rafale)	20
Artillerie	18
Avions de détection aéroportée (AWACS)	17
Avions de patrouille maritime Atlantique 2	15

Les grands objectifs de capacités opérationnelles

Pour affronter un adversaire, les forces armées françaises doivent disposer d'un avantage opérationnel indiscutable, qui doit être apprécié à travers toute la chaîne, du niveau stratégique au niveau tactique. Le dimensionnement maximum retenu s'appuie sur une opération multinationale majeure. Il n'exclut évidemment pas la participation, à d'autres moments, à des opérations de nature différente engageant des moyens moindres.

Les grandes capacités d'intervention militaire

Comme indiqué précédemment (chapitre 3), la France devra pouvoir concentrer ses capacités sur l'axe allant des approches occiden-

tales du territoire jusqu'à la Méditerranée, au Golfe et à l'océan Indien, tout en conservant une capacité d'action sur la façade occidentale de l'Afrique, dans la bande sahélienne, ainsi qu'outre-mer. *Cette orientation permet de couvrir l'essentiel des hypothèses d'évolution prévisibles.* Des extensions de présence et de coopération vers l'Asie sont envisageables à partir de l'océan Indien.

Ce choix comporte par ailleurs une réduction de notre dispositif prépositionné par rapport à la situation actuelle et son évolution vers des capacités de coopération adaptées conformément aux objectifs décrits ci-dessus dans la fonction stratégique « prévention » (chapitre 9).

Il implique également une réduction du volume de nos forces militaires stationnées dans les départements et collectivités d'outre-mer, afin d'y conserver les moyens strictement nécessaires aux missions militaires elles-mêmes. Une capacité significative sera maintenue à la Réunion et en Guyane. Les dispositifs militaires en Polynésie française, aux Antilles et en Nouvelle-Calédonie seront diminués et rationalisés. La continuité du service de l'État pour les missions ne relevant pas strictement du domaine militaire sera assurée par la mise en place des moyens complémentaires éventuellement nécessaires de la gendarmerie et de la sécurité civile.

Pour la participation à la conduite d'*opérations de grande ampleur*, la France disposera des capacités spécifiques d'encadrement d'une opération au plus haut niveau – capacité dénommée « nation-cadre » dans le vocabulaire militaire international – lui permettant d'assumer les responsabilités de commandement interarmées multinational sur un théâtre d'opérations, ou pour les composantes terrestre, aérienne, maritime, ou encore pour des opérations spéciales.

Elle détiendra les aptitudes inhérentes aux phases critiques d'une opération de grande ampleur, tant au moment de son lancement, c'est-à-dire pour que ses forces aient la capacité d'« entrer en premier » sur un théâtre d'action, que lors de la transition d'une opération de coercition vers une opération de stabilisation, puis de consolidation de la paix.

Le volume de forces terrestres projetables, nécessaires pour répondre à ce besoin est évalué à *environ 30 000 hommes déployables en six mois pour une durée d'un an*, sans renouvellement, disposant de leur autonomie dans les principales fonctions opérationnelles interarmes (combat de contact, appui, soutien). Cette capacité couvrira toute la gamme allant de l'opération majeure à l'opération d'ampleur limitée, mais à réaction très rapide, ou à une opération de stabilisation de longue durée. Les forces terrestres devront permettre de régénérer cette force ou de l'adapter à l'évolution des conditions d'engagement.

En permanence, la France conservera en outre une capacité de réaction ou de renfort autonome, avec un dispositif d'alerte opérationnelle de l'ordre de 5 000 hommes pour les forces terrestres.

Engagement de la France dans un conflit régional majeur

Dans un tel scénario, la décision d'engagement de la France résulterait d'une atteinte directe à des intérêts stratégiques et serait conçue d'emblée dans un cadre multinational. Ce scénario est *déterminant* pour définir le volume et les capacités d'action des armées.

La France n'a pas vocation à intervenir dans tout conflit régional. En revanche, lorsque ses intérêts sont en jeu, elle doit, en conformité avec ses responsabilités de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, ou dans le respect de ses accords de défense, se préparer à agir, même si elle n'est pas explicitement visée, dans les zones où s'observent une conjonction d'intérêts stratégiques indiscutables et la persistance de facteurs de crise susceptibles de déboucher sur un conflit ouvert.

La France et l'Union européenne devront pouvoir, de façon autonome, identifier la montée des risques et des menaces. L'autonomie d'appréciation de la situation est un élément crucial de la stratégie de sécurité nationale. Elle s'appuie sur un effort permanent dans le domaine du renseignement.

Ce scénario ne conduirait pas forcément à une opération massive, unique, mais pourrait se développer en un ensemble d'opérations très diversifiées (de l'évacuation de ressortissants à l'opération de paix, en passant par toute la gamme des opérations spéciales ou des frappes ciblées) contribuant à l'action majeure ou la couvrant. Il pourrait nécessiter la sécurisation du trafic maritime dans des zones sensibles (détroits en particulier).

En parallèle, le renforcement de la posture de sûreté sur le territoire national et ses approches maritime et aérienne, à un niveau très élevé, doit être prévu dans la durée. Ce niveau serait à son maximum si cette action était précédée d'atteintes directes au territoire national (scénario d'attaques terroristes majeures, par exemple).

En toute hypothèse, l'action principale serait suivie d'opérations de longue durée, telles que :

– opérations militaires ciblées, conduisant à la réduction de résistances résiduelles, sécurisation de zones stratégiques ;

– opération civilo-militaire de désarmement, démobilisation et réintégration des forces combattantes, ou de réforme du secteur de la sécurité, ou de contrôle du désarmement ;

– opération à dominante civile de reconstruction, de rétablissement du fonctionnement des institutions publiques, de restauration des capacités économiques de base.

Seul un effort multinational serait à la mesure des enjeux de l'après-guerre et de la transition vers une situation de paix. Le cadre à privilégier pour ces opérations complexes serait l'ONU ou l'Union européenne.

Par ses implications pour la France, ce scénario semble le plus dimensionnant pour les capacités d'intervention, des opérations majeures, complexes et à grande distance nécessitant une action militaire rapide tout en s'inscrivant dans une certaine durée.

En dehors des situations d'opérations majeures, les forces terrestres auront la capacité de contribuer à plusieurs *opérations de stabilisation ou de maintien de la paix*.

La composante aérienne projetable reposera sur un parc unique d'avions de combat de type Rafale et Mirage 2000 – air et marine. L'objectif permanent est *une capacité de projection de l'ordre de 70 avions de combat capables de tenir un rythme opérationnel élevé pendant une phase de coercition*, puis un rythme soutenu pendant une phase de stabilisation. Les moyens aériens doivent être capables également de projeter une force de 1 500 hommes à 7 000-8 000 kilomètres en quelques jours, avec les moyens de commandement, de conduite, de détection et de contrôle aérien, ainsi que les bases aériennes nécessaires.

La composante aérienne conservera de plus une capacité d'intervention extérieure rapide et autonome, avec un dispositif d'alerte opérationnelle permanent de l'ordre de 10 avions de combat.

Les forces navales devront pouvoir déployer *le groupe aéronaval*, avec son groupe aérien complet et le nombre de frégates d'escorte, ainsi que les sous-marins nucléaires d'accompagnement nécessaires. Indépendamment de la disponibilité du porte-avions, les moyens aériens pourront être utilisés dans le cadre des interventions extérieures comme du renforcement nécessaire de la posture de protection aérienne au-dessus du territoire national. La France contribuera au développement et à la réalisation d'*une initiative de coopération aéronavale européenne* dont le principe a été décidé lors du sommet franco-britannique de 2008. En outre, elle renforcera ses moyens de déploiement naval et d'*action amphibie* à l'occasion du renouvellement des bâtiments, en se dotant de quatre bâtiments de projection et de commandement (BPC).

Un ou deux groupes navals, amphibie ou de protection du trafic maritime, avec leurs soutiens logistiques, seront également disponibles pour les missions d'intervention ou de présence. Simultanément, une capacité de réaction autonome, assortie d'un dispositif d'alerte, devra pouvoir être déployée pour des opérations ponctuelles telles qu'une évacuation de ressortissants, une action de contre-terrorisme maritime, ou une opération humanitaire.

Par ailleurs, dès lors qu'une menace d'agression armée explicite, imminente et engageant la sécurité nationale est identifiée, la France devra aussi être capable de planifier, conduire et exécuter des *actions militaires préemptives* seule ou en coalition. Ceci nécessitera de dispo-

Un deuxième porte-avions ?

L'intérêt opérationnel et politique pour la France du porte-avions tient en particulier à la liberté d'action qu'il confère à nos forces armées et aux possibilités qu'il offre au pouvoir politique, notamment dans les cas de conflits « non symétriques » qui caractérisent la période actuelle. La crédibilité de cette capacité repose logiquement sur sa permanence. Or le porte-avions *Charles de Gaulle* n'est disponible actuellement que *65 %* du temps, en raison de périodes d'entretien dont la plus importante l'immobilise dix-huit mois tous les sept ans. Cette immobilisation de longue durée est une des raisons essentielles qui ont conduit à examiner la question de la construction d'un deuxième porte-avions permettant d'atteindre une disponibilité à *100 %* de la capacité du groupe aéronaval.

Après analyse, la décision sur cette question est reportée pour les principales raisons suivantes :

– le déséquilibre qu'induirait aujourd'hui un tel choix par rapport à l'articulation générale des priorités retenues pour la stratégie de sécurité nationale ; la construction d'un second porte-avions risque d'obérer les investissements considérés comme essentiels, notamment pour la protection des forces au combat, le renseignement et la préparation de l'avenir ;

– le fort risque d'éviction qui affecterait d'autres programmes majeurs ;

– les délais de construction, qui rendent d'ores et déjà aléatoire la possibilité de disposer d'un deuxième porte-avions au début de la prochaine période d'entretien majeur du *Charles de Gaulle*, au milieu de la prochaine décennie ;

– les conditions économiques, qui ont changé depuis le choix fait en 2003 de la propulsion classique pour un nouveau porte-avions ; des études complémentaires sont aujourd'hui nécessaires pour apprécier le bilan des options classique et nucléaire.

Dans la période à venir, sans préjuger de la décision qui sera prise vers 2011-2012, l'accent sera mis en premier lieu sur l'initiative de coopération aéronavale européenne, à partir de la coopération franco-britannique lancée en 2008 et ouverte à d'autres partenaires. En second lieu, un accent nouveau sera mis sur les moyens de frappe à distance de sécurité par missiles de croisière navals, qui seront développés et acquis. Enfin, l'accord de nos partenaires sera recherché pour que le dispositif français à l'étranger puisse servir de point d'appui pour nos forces aériennes vers et sur les théâtres d'opération potentiels.

ser de moyens adaptés et autonomes en matière de renseignement, de ciblage et de frappe dans la profondeur dans les trois milieux, terre, air et mer. L'organisation de la planification devra offrir aux décideurs politiques et militaires un éventail d'options suffisant.

Les priorités et leur échelonnement dans le temps

L'adaptation et la modernisation des moyens militaires d'intervention de la France doivent tenir compte de priorités fixées pour une armée dont la caractéristique est d'être employée de façon récurrente sur les théâtres d'opérations. *D'ici 2025, ces priorités incluent* :

– la remise à niveau de la protection des forces et des hommes (blindés, équipements anti-IED, capacités NRBC, contre-mesures électroniques…) ;

– le maintien en condition opérationnelle de l'ensemble des matériels des forces ;

– la réalisation des programmes ayant un impact direct sur la cohérence opérationnelle ;

– la prise en compte de la lutte informatique, défensive (LID) et offensive (LIO) ;

– le comblement des lacunes en matière de transport aérien stratégique et tactique, et en aéromobilité ;

– la modernisation progressive de l'outil de combat aérien, en priorité dans les capacités directement utiles à l'appui des forces terrestres (précision, létalité, zones urbaines) ;

– la maîtrise du milieu sous-marin et le contrôle des zones littorales ;

– les moyens de frappe à distance de sécurité, notamment les missiles de croisière délivrés par sous-marins ;

– les opérations en réseaux, et plus généralement la recherche de multiplicateurs d'effets.

La réalisation de ces investissements, souvent considérables, nécessite un échelonnement dans le temps jusqu'à 2025. Bien que les priorités ne soient pas mutuellement exclusives et que nombre d'opérations doivent être conduites simultanément, il est apparu indispensable de déterminer deux étapes.

Dans une première phase, de court-moyen terme (2015), l'accent sera porté sur les opérations suivantes, avec en particulier *la remise à niveau des moyens terrestres* :

– la modernisation de l'outil de combat aéroterrestre, couvrant tout le spectre des capacités nécessaires à l'objectif opérationnel retenu (30 000 hommes déployables en six mois), parallèlement à la réduction du format. Une attention particulière sera portée sur les programmes de protection des forces et de cohérence opérationnelle attachés à cette capacité. Ce format nouveau induira une reconfiguration profonde de l'armée de terre, avec l'abandon ou la réduction des capacités jugées excédentaires ou marginales ;

– la modernisation progressive de l'outil de combat aérien, parallèlement à la réduction de son format, en privilégiant les capacités de pénétration et de frappe en soutien des forces terrestres les plus utiles dans le contexte des opérations en cours ou prévisibles ;

– la modernisation de la capacité de maîtrise du milieu sous-marin (frégates anti-sous-marin et SNA) ;

– la résorption du déficit capacitaire en transport aérien stratégique (avions de transport Airbus A400M et ravitailleurs en vol MRTT) et de l'aéromobilité (hélicoptères de manœuvre) ;

– l'adaptation de la capacité amphibie ;

– la mise à niveau des stocks de munitions.

Dans une deuxième phase, de moyen-long terme (2025), l'accent sera porté sur les opérations maritimes, aériennes et aéromaritimes, avec :

– l'accélération du renouvellement de la flotte de surface, notamment des frégates, en vue de renforcer la capacité de présence sur l'ensemble des théâtres ;

– l'accélération de la modernisation de l'outil aérien, notamment en volume et en drones, pour conduire le renouvellement de génération en fin de phase ;

– la poursuite de la modernisation des forces terrestres ;

– le renforcement des capacités de frappe de précision dans la profondeur à grande distance en quantités significatives et sur plusieurs porteurs (aériens, navals, voire terrestres).

Les objectifs pour les capacités civiles

L'intervention militaire a pour objectif premier de mettre fin à des hostilités ouvertes, de réduire le niveau de tension, d'assurer un environnement suffisamment sûr pour que les acteurs locaux et internationaux puissent agir sans menace ou entrave. La consolidation de la paix, la reconstruction, l'assistance aux institutions locales émergentes exigent des capacités civiles clairement identifiées, déployables dans des conditions réalistes de délai et de durée.

La France dispose de facultés propres permettant de faire face à certains de ces besoins :

– la gendarmerie nationale, dans le domaine de l'action de police. Ce personnel spécialisé, de statut militaire et disposant de toute la gamme des compétences requises – renseignement, sécurité générale, sécurité publique, protection des personnes, maintien de l'ordre, enquête et criminologie –, est déjà mis à contribution sur de nombreux théâtres jugés essentiels ;

– la sécurité civile, qui dispose d'unités militaires spécialisées, toutes projetables, mais aussi d'unités civiles relevant des collectivités ter-

ritoriales. Certains de ces moyens sont projetés, soit en unités de circonstances, soit individuellement. La mise sur pied de ces unités fait l'objet d'exercices et de procédures, y compris européennes, en plein développement ;

– le service de santé des armées, qui apporte une capacité médicale de très haute technicité, à statut militaire.

Pour autant, l'extension des opérations civiles fait désormais appel, de façon toujours plus pressante, à de nouvelles compétences qui ne sont pas détenues par du personnel à statut militaire. Il s'agit, par exemple, d'administrateurs, de magistrats, de policiers, d'experts dans tous les domaines de la vie économique et sociale.

La police nationale, pour sa part, est appelée à participer, dans ses domaines de compétences, aux actions des organisations internationales, notamment celles de l'ONU, au titre de la formation au maintien de l'ordre. Elle dispose, de plus, d'un réseau d'attachés de sécurité intérieure (ASI) qui couvre 150 pays et permet de relayer localement les actions de coopération et de formation avec les services et forces de sécurité intérieure.

Le ministère des Affaires étrangères et européennes et le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale mettront en place les moyens nécessaires pour constituer une liste de personnels volontaires et obtenir une plus grande synergie entre les administrations, ainsi qu'un meilleur effet sur le terrain.

La stratégie de sécurité nationale s'appuiera donc sur un instrument civil amélioré, plus disponible, mieux adapté aux conditions locales.

Trois axes d'effort seront privilégiés :

– l'identification et le recrutement de personnel civil dans les spécialités recherchées de façon récurrente, et aux niveaux conformes aux responsabilités internationales et à l'intérêt stratégique de la France. Il s'agit essentiellement d'administrateurs, de juristes ou magistrats, de policiers, d'experts en génie civil, de personnel sanitaire et d'enseignants ;

– la cohérence entre l'effort militaire consenti et l'effort financier et économique ;

– l'établissement d'une doctrine interministérielle et de procédures adaptées à la mise sur pied de la composante nationale d'une opération civile (négociation, génération de la composante, déploiement, suivi, redéploiement).

La participation de la France à des opérations civiles est directement conditionnée par sa capacité à répondre aux appels à contribution de l'Organisation des Nations unies ou de l'Union européenne, pour la plupart des opérations envisagées. Cette réponse doit être apportée en temps opportun, en quantité et en qualité, à un niveau conforme aux objectifs stratégiques poursuivis.

Seules des solutions statutaires adaptées et attractives, pour le personnel concerné, pourront générer les moyens civils nécessaires aux opérations de ce type.

L'efficacité de cette nouvelle organisation reposera sur les moyens financiers et humains mobilisés à cette fin. Dans cette perspective, une *organisation nouvelle et réactive de la mobilisation des fonds pour l'après-crise* sera mise en place sous l'égide du ministère des Affaires étrangères et européennes. L'objectif sera de mieux financer les activités civiles de nature à faciliter la stabilisation locale dans un environnement sécuritaire dégradé, en priorité dans les pays où sont déployées nos forces armées. La capacité d'engagement d'experts civils dans les opérations sera améliorée, pour renforcer nos propres moyens et pour appuyer les missions internationales.

Le soutien du combattant

Le soutien de l'homme en opération, qu'il s'agisse d'opérations civiles ou militaires, pourvoit aux besoins du personnel engagé loin de chez lui, dans des conditions matérielles souvent précaires, parfois confronté à l'adversité, voire à l'hostilité.

Les unités militaires sont structurées pour prendre en compte ce soutien, considéré comme une composante de la capacité opérationnelle au même titre que l'armement. En revanche, la capacité de la France à entretenir et renouveler du personnel civil pour des opérations de longue durée nécessite la mise en place de structures dédiées et adaptées aux spécificités de ce personnel.

Le soutien santé et le service de santé des armées

Le soutien santé est déterminant pour l'efficacité opérationnelle, quel que soit le type d'opération. Il est d'abord et avant tout une obligation morale que l'État assume vis-à-vis de ses ressortissants, surtout lorsqu'ils sont confrontés à un risque accru.

Le service de santé des armées (SSA) est responsable du soutien santé des forces en opération, tout comme sur le territoire national. Il contribue aussi à des opérations civiles, au sein de détachements humanitaires. Ses infrastructures, polyvalentes, sont ouvertes aussi bien aux personnels du ministère de la Défense qu'à la population.

La France veillera en permanence à la qualité de son personnel sanitaire militaire, et à l'adéquation entre le besoin et la ressource. Si le rythme des opérations ou le taux de pertes constatées l'exigent, le taux de médicalisation des unités sera renforcé. Dans l'urgence, la capacité du service peut être accrue en sollicitant la réserve opérationnelle. En cas de montée en puissance des risques, la ressource en praticiens sera accrue en augmentant le seuil des recrutements en formation initiale.

Les principales décisions en matière d'intervention

Les capacités d'intervention de la France devront être guidées par les logiques de concentration, de polyvalence et d'emploi des forces. Elles devront être dimensionnées pour pouvoir se concentrer sur les zones géographiques les plus probables de conflits majeurs impliquant directement les intérêts français et européens, en particulier sur l'axe allant de l'Atlantique à l'océan Indien. Elles seront également utilisables en prévention ou en intervention, là où se déploient les trafics de stupéfiants, la circulation clandestine des matériels entrant dans la confection d'armes interdites ou limitées par les conventions internationales, et là où peuvent agir des groupes terroristes.

L'intervention de moyens militaires ou civils dans des opérations complexes à l'extérieur du territoire national doit reposer sur les caractéristiques et qualités suivantes :

– l'interopérabilité avec les forces de nos alliés et partenaires ;
– la polyvalence, nos forces devant être capables de s'adapter à des évolutions rapides du contexte des opérations ;
– la protection des forces, aussi bien terrestres que navales et aériennes ;
– l'aptitude à opérer au sein des populations ;
– un nombre suffisant de moyens et de forces engagés sur le terrain ;
– la sécurisation des flux logistiques entre la métropole et les théâtres d'opérations.

Pour assurer la supériorité dans les engagements, l'accent devra être mis plus particulièrement sur :

– la maîtrise de l'information et la capacité de lutte informatique ;
– la mobilité stratégique et tactique ;
– la capacité d'action et de frappe à distance de sécurité ;
– la synergie entre les composantes militaire et civile des interventions.

Le dimensionnement des forces terrestres, navales et aériennes sera défini compte tenu de la possibilité de voir la France impliquée dans une guerre interétatique majeure. Elle devra également tenir compte de la plausibilité de contributions importantes de la France à des opérations de stabilisation, en particulier dans ses zones d'intérêt stratégique.

L'identification d'une ressource mobilisable en personnel civil qualifié permettra à la France de participer à bon niveau aux missions civiles de l'Union européenne et de l'Organisation des Nations unies. Cette capacité bénéficiera de nouvelles procédures financières et d'une organisation du soutien optimisant l'emploi des ressources indissociables d'opérations de ce genre.

La modernisation de nos armées sera réalisée en deux temps. La première phase mettra la priorité sur les forces terrestres et la protection des forces, la mobilité et l'aéromobilité, l'appui aérien rapproché, la frappe à distance de sécurité, la maîtrise du milieu sous-marin, la lutte informatique et les opérations en réseau. La seconde phase verra l'accélération de la modernisation de la flotte de surface et des forces aériennes de combat.

CHAPITRE 13

LES FORCES

La définition et l'articulation des grandes fonctions stratégiques qui doivent assurer la sécurité nationale résultent de l'analyse conduite en 2007-2008. Elles fixent de grandes orientations, mais doivent rester souples et adaptables, *éviter de se figer dans un modèle* supposé intangible qui deviendrait vite un cadre excessivement rigide, alors que notre environnement est caractérisé comme instable, incertain et volatil. C'est pourquoi, de façon délibérée, il n'est pas proposé de déterminer un « modèle d'armée » dans ce Livre blanc, mais simplement de présenter *les grands objectifs opérationnels et de capacités* assignés aux principales forces et aux pouvoirs publics engagés dans la stratégie de sécurité nationale. L'articulation générale comme les objectifs devront être régulièrement actualisés, en même temps que le Livre blanc, comme proposé plus haut (chapitre 3).

Les armées

Pour les quinze ans à venir, les armées devront remplir les objectifs opérationnels suivants :
– assurer la *connaissance* des risques et des menaces, des ruptures potentielles de tous types et anticiper les crises ;
– assurer la posture de *dissuasion* avec le niveau de permanence, de réactivité et de sûreté fixé par le Président de la République ;

– contribuer à bref délai, si besoin dans la durée, à la *protection de la population* sur le territoire national et à la résilience de la nation, face aux risques et menaces de toute nature :
  • en renforçant la sécurité des installations d'importance vitale, la sécurisation des mouvements sur le territoire et l'accès à celui-ci (jusqu'à 10 000 hommes des forces terrestres) ;
  • en renforçant en métropole le dispositif de défense aérienne (jusqu'à 6 patrouilles opérationnelles) et de sauvegarde maritime (une frégate et un avion de patrouille maritime sur chacune des trois façades maritimes) ;
  • en soutenant le dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile, notamment avec des capacités spécifiques (transport, santé, aide au déploiement, NRBC…) ;
– contribuer *à la stabilité et à la paix dans le monde* :
  • en participant à des opérations de stabilisation ou de maintien de la paix avec les moyens terrestres et une présence navale et aérienne appropriés ;
  • tout en renforçant selon le besoin les postures de prévention, de protection et de sauvegarde sur le territoire national.
– faire face à un *conflit majeur à l'extérieur du territoire*, dans un cadre multinational, et être capable de projeter :
  • en six mois, une force terrestre pouvant aller jusqu'à 30 000 hommes pour une durée d'un an, suivie d'une action de stabilisation ;
  • une force aérienne de combat de 70 avions ;
  • une force navale ou aéronavale de combat ;
  • tout en renforçant les postures de dissuasion, de protection et de sauvegarde sur le territoire national ;
– tenir prête une *capacité d'action et de réaction autonome*, pouvant être placée en délai d'alerte réduit (un à quelques jours), et être engagée dans un cadre national ou multinational, et constituée :
  • d'éléments d'action terrestre (5 000 hommes), aérienne et maritime et des forces de présence et de souveraineté ;
  • de moyens de projection aérienne ou navale et d'activation des points d'appui.

À partir de ces contrats opérationnels, de la définition des effets politiques et militaires recherchés, les aptitudes à détenir et les forces nécessaires en opérations ont été évaluées, quantitativement et qualitativement. La polyvalence et la souplesse d'emploi des moyens ont été recherchées pour garder aux armées la flexibilité leur permettant de couvrir au mieux toute la gamme des opérations.

Les moyens nécessaires pour disposer de ces forces dans les délais, dans les zones d'intérêt et pour les durées fixés ont ensuite été évalués, en prenant en compte les performances et la disponibilité des matériels futurs, ainsi que les normes d'entraînement.

Les formats actuels des forces armées feront l'objet d'une réduction maîtrisée, combinant d'une part les effets de la concentration des implantations territoriales, de la rationalisation des fonctions d'administration et de soutien et, d'autre part la redéfinition des contrats opérationnels. La diminution du volume des forces prépositionnées et des forces stationnées outre-mer s'inscrit dans la même perspective.

Les nouveaux contrats opérationnels et la reconfiguration des forces ont été définis selon une approche interarmées systématique. Ils conduisent à diminuer le volume de certaines forces et à rééquilibrer les fonctions opérationnelles et les aptitudes visées.

Le dimensionnement général est synthétisé ci-après par grandes composantes.

Composante terrestre

Les forces terrestres devront pouvoir assurer simultanément les missions suivantes :

– la participation à la protection du territoire national en renfort du dispositif de sécurité publique et de sécurité civile, avec des moyens pouvant impliquer jusqu'à 10 000 hommes en quelques jours ;

– l'intervention dans le cadre d'un engagement majeur multinational, sur un théâtre distant de 7 000 à 8 000 kilomètres, en déployant 30 000 hommes en six mois, pour une durée d'un an, sans renouvellement. Le format des forces terrestres devra permettre de régénérer cette force ou de l'adapter à l'évolution des conditions d'engagement ;

– le maintien d'une capacité permanente d'action et de réaction autonome permettant d'intervenir avec 5 000 hommes dans des délais réduits ;

– le maintien d'un dispositif de prévention, hors du territoire national, concentré sur un point d'appui par façade africaine et un ou plusieurs dans le golfe Arabo-Persique. Une capacité permanente mais adaptée d'aguerrissement et d'intervention sera maintenue. Dans un premier temps, ce dispositif entretiendra un stock d'équipement prépositionné permettant un déploiement d'urgence depuis la métropole. Le renforcement restera toujours possible, par exemple par le déploiement d'une force amphibie ;

– la présence dans les DOM-COM au titre des forces de souveraineté, avec des moyens de théâtre concentrés sur la Guyane, la Réunion

et la Nouvelle-Calédonie et une capacité régionale de projection en cas de crise.

En dehors des situations où une opération majeure est engagée, les forces terrestres pourront être sollicitées dans plusieurs opérations de stabilisation ou de maintien de la paix.

La structure de l'armée de terre combinera des forces « de décision » adaptées aux combats les plus violents, « *multirôles* », orientées vers l'entrée en premier sur un théâtre d'opérations, les phases de transition et les opérations de stabilisation, enfin « *d'urgence* », à forte mobilité stratégique.

Conservant les capacités nécessaires à la fonction de nation-cadre en coalition, le dimensionnement des forces terrestres permettra en outre :

– d'assumer le commandement d'une composante terrestre de force interarmées du niveau de corps d'armée (Land Component Command ou LCC) ;

– de constituer l'ossature d'une division OTAN renforcée (à deux ou trois brigades interarmes françaises et une ou deux brigades alliées), disposant de son autonomie tactique dans toutes les fonctions opérationnelles interarmes (combat de contact, appui, soutien) ;

– d'organiser le soutien logistique de la composante terrestre, voire de la force interarmées.

Les efforts de modernisation porteront en priorité sur la *protection* des forces, la *numérisation* de l'espace opérationnel, le rétablissement de la capacité *aéromobile*, l'acquisition de capacités de *frappe dans la profondeur*.

Avec un format général de 131 000 personnes, les forces terrestres constitueront une force opérationnelle de 88 000 hommes, organisée en :

– 8 brigades interarmes, disposant de l'ordre de 250 chars lourds de bataille de type Leclerc, d'environ 650 véhicules blindés de combat de type VBCI, 80 hélicoptères de combat, 130 hélicoptères de manœuvre, et de l'ordre de 25 000 équipements individuels du combattant de type Félin ;

– 3 brigades spécialisées ;

– moyens d'appui correspondants.

Composante navale

Les forces navales assureront *la permanence à la mer de la force océanique stratégique, garante de la capacité de frappe en second de la dissuasion*. Elles garantiront la mise en œuvre autonome et en sûreté de la composante océanique, en acquérant la meilleure connaissance possible des espaces de déploiement des SNLE et des mouvements des

forces étrangères qui y sont présentes. Elles conserveront une maîtrise permanente des approches du port de soutien. Ces missions pourront mobiliser deux sous-marins nucléaires d'attaque et jusqu'à quatre frégates anti-sous-marines, ainsi que des moyens de guerre des mines et des avions de patrouille maritime.

Elles surveilleront et contrôleront *les approches* du territoire national, en métropole comme outre-mer. Elles devront en permanence pouvoir renforcer la posture permanente de sûreté maritime en métropole, par le déploiement d'une frégate, de deux chasseurs de mines et d'un avion de patrouille maritime Atlantique 2 par façade maritime.

Elles matérialiseront la souveraineté française dans les espaces sous juridiction nationale (mer territoriale, zone économique exclusive), participeront à la protection et à la sauvegarde des personnes et des biens, à la sécurité et à la sûreté maritimes, à la protection de l'environnement marin et des ressources maritimes (espace protégé, pêche…). Ces missions ressortent de l'*action de l'État en mer* (AEM) et nécessitent le déploiement, tant en métropole que dans les DOM-COM, des moyens de présence en haute mer adaptés à de telles tâches.

Au titre de la *prévention*, les forces navales devront pouvoir participer à la maîtrise et au contrôle des espaces aéromaritimes dans nos zones d'intérêt (Afrique de l'Ouest, golfe Arabo-Persique et océan Indien en particulier), à la sécurisation des voies de communication, au contrôle de la navigation dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, contre les trafics illicites et contre l'immigration clandestine.

Pour contribuer à la résolution d'une crise dans le monde, le groupe aéronaval devra pouvoir être déployé sur un théâtre distant de 7 000 à 8 000 kilomètres, avec son groupe aérien complet et les frégates d'escorte, ainsi que les sous-marins nucléaires d'accompagnement nécessaires. Indépendamment de la disponibilité du porte-avions, les moyens aériens pourront être utilisés dans le cadre des interventions extérieures comme du renforcement de la posture de protection aérienne au-dessus du territoire national.

Un ou deux groupes navals, amphibie ou de protection du trafic maritime, avec leur soutien logistique, seront également disponibles pour des missions d'intervention et de présence. Simultanément, une capacité de réaction autonome, assortie d'un dispositif d'alerte, devra pouvoir être engagée dans des opérations ponctuelles telles qu'une évacuation de ressortissants, une action de contre-terrorisme maritime, ou une opération humanitaire.

Le dimensionnement général des forces navales leur permettra en outre :

– de contribuer au recueil du renseignement, tant dans nos approches maritimes que sur les théâtres d'opérations ;

– d'assumer le commandement d'une composante maritime embarquée de force interarmées (Maritime Component Command ou MCC) ;

– de projeter une capacité de guerre des mines ;

– de disposer d'une flotte de soutien dimensionnée pour l'ensemble de leurs missions.

Les efforts de modernisation porteront en priorité sur *les capacités de maîtrise du milieu sous-marin* (sous-marins nucléaires d'attaque et frégates anti-sous-marin), sur les capacités de *frappe de précision dans la profondeur par missile de croisière naval*, et sur le renforcement de *la capacité de commandement et de projection à partir de la mer*.

Dans ce cadre, le renouvellement des sous-marins nucléaires d'attaque constitue une *priorité stratégique*. Par leur discrétion et leur ubiquité, ils apportent en particulier une contribution essentielle à la sûreté de la FOST et à la protection du groupe aéronaval. La construction des 6 Barracuda devra permettre de disposer en permanence d'au moins 5 sous-marins en parc pour faire face, durant toute cette période, à ces missions.

Pour assurer l'ensemble de ces objectifs, la marine, avec un effectif de 44 000 personnes, sera dotée notamment :

– de 4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins ;

– de 6 sous-marins nucléaires d'attaque ;

– d'un porte-avions avec son groupe aérien embarqué ;

– de 18 frégates de premier rang ;

– de 4 bâtiments de projection et de commandement.

Composante aérienne

La composante aérienne de combat sera modernisée pour disposer d'un parc homogène de 300 avions polyvalents de type Rafale et Mirage 2000 D, dont 270 en ligne. Elle assurera la mise en œuvre de la *composante aéroportée de la dissuasion*, avec 2 escadrons nucléaires et une capacité de ravitaillement associée, à quoi s'ajouteront les moyens emportés par le porte-avions *Charles de Gaulle*.

Hors dissuasion, les forces aériennes assureront de façon permanente *la surveillance et le contrôle des approches aériennes du territoire national* (métropole et DOM-COM, notamment Guyane), et disposeront à cet effet d'appareils et d'infrastructure radar de guet aérien. Elles seront capables de renforcer la posture permanente de sûreté, jusqu'à 6 patrouilles opérationnelles et 4 patrouilles opérationnelles spécialisées dans la lutte contre les aéronefs lents, ainsi que d'armer des dispositifs de protection à l'occasion de grands événements (deux ou trois « bulles » de défense aérienne).

Les forces aériennes, tant de l'armée de l'air que de l'aéronavale, contribueront au recueil du *renseignement* nécessaire aux opérations, à la surveillance du territoire, de ses approches et du milieu aérospatial. Au titre de la *prévention*, un dispositif sera maintenu en Afrique, en particulier à Djibouti et dans le Golfe.

En cas d'implication de la France dans un conflit majeur à l'extérieur du territoire, les armées devront pouvoir projeter, sur un théâtre situé jusqu'à une distance de 7 000 à 8 000 kilomètres, une force aérienne de l'ordre de 70 avions de combat, incluant les avions de l'aéronautique navale, à quoi s'ajouteront les avions de soutien opérationnel associés. Devront aussi pouvoir être projetés *les moyens de commandement, de conduite, de détection et de contrôle aérien et le nombre de bases aériennes projetables* nécessaires, jusqu'à deux bases majeures simultanément.

Une capacité de réaction autonome, assortie d'un dispositif d'alerte, devra, en permanence, pouvoir être déployée dans des opérations ponctuelles telles qu'une évacuation de ressortissants, une opération de rétorsion ou une opération humanitaire.

Le dimensionnement général de l'armée de l'air, avec un format de 50 000 personnes, lui permettra en outre :

– d'assumer le commandement d'une composante aérienne de force interarmées (*Joint Forces Air Component Command* ou JFACC) ;

– de projeter en cinq jours l'échelon d'urgence d'une force (1 500 hommes équipés) à 7 000 à 8 000 kilomètres, avec son autonomie.

Les efforts de modernisation porteront sur la capacité de *mobilité stratégique et tactique* qui sera portée à une élongation de 7 000 à 8 000 kilomètres, sur la capacité d'appui des forces terrestres (précision, protection, permanence sur zone et tout temps) et la capacité de frappe dans la profondeur. La capacité de *drones* tactiques et de longue endurance sera également renforcée, aussi bien pour la surveillance et le renseignement que pour l'appui aux forces terrestres par des drones armés. Les avions de combat de l'armée de l'air et de l'aéronautique navale seront regroupés, sous le commandement opérationnel du chef d'état-major des armées, en un *parc unique*, qui ne comprendra à terme que des Rafale et des Mirage 2000 D modernisés, dont la gestion sera assurée par l'armée de l'air. Cette dernière veillera, en liaison avec la marine nationale, à dégager toutes les synergies possibles en matière d'organisation, de soutien et de préparation de ces forces. Par ailleurs, l'armée de l'air, sous la direction du *commandement interarmées chargé de l'espace*, assurera la surveillance de l'espace extra-atmosphérique et verra ses compétences accrues dans la mise en œuvre des capacités spatiales.

Pour remplir l'ensemble de ces missions, les forces aériennes comprendront les parcs suivants :

– 300 avions de combat modernes (Rafale et Mirage 2000 D modernisés), incluant ceux de l'aéronautique navale ;

– 4 systèmes de détection et de contrôle avancés de type Awacs ;

– une flotte d'avions de ravitaillement et de transport comprenant de l'ordre de 14 appareils de type MRTT et environ 70 avions de transport.

Capacités interarmées

Pendant les quinze ans à venir, les capacités interarmées connaîtront les évolutions principales qui suivent :

– la poursuite des efforts d'amélioration des capacités de *commandement* et de planification interarmées ;

– le renforcement de la *composante spatiale* et la création d'un *commandement interarmées* chargé de l'espace extra-atmosphérique ;

– la mise en place d'une capacité interarmées de *lutte informatique* ;

– le renforcement des capacités d'*opérations spéciales*, avec notamment la mutualisation des hélicoptères spécialisés avec ceux dédiés à la récupération des équipages de combat ;

– l'amélioration du *renseignement* militaire, qui bénéficiera de l'effort global réalisé pour l'ensemble de la fonction stratégique connaissance-anticipation, au niveau tant stratégique, qu'opératif et tactique ;

– une attention particulière portée à la *logistique interarmées,* s'agissant en particulier des mouvements stratégiques, du soutien santé et du soutien pétrolier.

Formats généraux

La prise en compte des nouveaux contrats opérationnels assignés aux armées d'une part, de l'effort de réduction des soutiens et de l'administration d'autre part, conduit à ramener l'effectif global des armées de 271 000 en 2008 à 225 000 en 2014-2015. L'ensemble de cette déflation sera réalisé sur une période de six à sept années. L'effort portera essentiellement sur les soutiens, les effectifs nécessaires à la réalisation des objectifs opérationnels énoncés précédemment devant être impérativement préservés.

Les formats généraux évolueront ainsi :

– l'armée de terre reposera, à terme, sur un effectif de 131 000 hommes ;

– la marine, de 44 000 hommes ;

– l'armée de l'air, de 50 000 hommes.

Les dispositifs de sécurité intérieure et de sécurité civile

Pour s'adapter aux enjeux de la sécurité nationale des quinze prochaines années, les efforts principaux qui suivent seront entrepris sous l'autorité du ministre de l'Intérieur :

– le *rapprochement de la police et de la gendarmerie* ; le ministère de l'Intérieur intégrera pleinement la gendarmerie nationale au 1er janvier 2009 ; il définira l'emploi, l'organisation, les objectifs et les moyens d'investissement et de fonctionnement des forces de police et de gendarmerie, cette dernière conservant son statut militaire ;

– la *fusion des services de renseignement intérieur* ; le renseignement intérieur s'incarnera désormais dans une direction unique, la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), chargée des missions actuelles de la Direction de la surveillance du territoire et de celles de la Direction centrale des renseignements généraux qui touchent directement la sécurité nationale. Cette direction centrale assurera quatre grandes missions :

- la lutte contre l'espionnage et les ingérences étrangères ;
- la lutte contre le terrorisme ;
- la protection du patrimoine et la sécurité économique ;
- la surveillance des mouvements subversifs violents.

Police nationale

S'agissant de la police nationale, les principaux efforts d'adaptation porteront sur :

– l'équipement en moyens de protection NRBC en commençant par le RAID et les compagnies de CRS d'Île-de-France, qui seront rapidement dotées de systèmes d'aide à la respiration, essentiels en cas d'attaques NRBC. La détection, la prévention des risques NRBC et la capacité d'effectuer des constatations en milieu contaminé feront l'objet d'efforts significatifs à court terme (2009-2011). L'équipement de tous les primo-intervenants en matériel de protection adapté (panachage masques et tenues légères de décontamination) sera progressivement réalisé ;

– le triplement en deux ans du nombre de caméras de voie publique jusqu'à un total de 60 000, avec une généralisation du déport des images vers la police et la gendarmerie ; le parc installé dans les transports publics sera également triplé et 450 caméras supplémentaires seront embarquées dans les véhicules d'intervention ;

– le développement d'une capacité aérienne (hélicoptères, drones), partagée avec la gendarmerie.

Les réorganisations de services viseront à dégager les marges de manœuvre nécessaires pour renforcer les effectifs destinés à répondre à l'accroissement des missions.

GENDARMERIE NATIONALE

Pour s'adapter aux enjeux de la sécurité nationale des quinze prochaines années, la gendarmerie développera des *partenariats avec la police nationale* dans les domaines communs d'activité, de façon à assurer à la fois une meilleure cohérence de la réponse aux risques, le développement des initiatives conjointes à tous niveaux et des économies budgétaires. Cette recherche de synergie concernera en particulier les aspects logistiques (passations de marchés en commun) et technologiques (logiciels).

La gendarmerie demeurera une force armée et continuera de remplir ses missions de défense militaire. Elle restera en mesure de participer aux dispositifs de sécurité dans tous les contextes : en temps de paix et de crise de toute intensité, jusqu'aux situations de conflit armé, sur le territoire national (métropole et outre-mer) comme dans les opérations extérieures.

L'amélioration des capacités de la gendarmerie dans les quinze années à venir sera recherchée en priorité par le développement et *l'utilisation des nouvelles technologies* : exploitation améliorée des données disponibles par le développement des capacités d'analyse, utilisation de lecteurs automatisés des plaques minéralogiques (LAPI), cartographie numérique, géolocalisation des patrouilles, durcissement des capacités de commandement et de communication.

La capacité blindée sera rénovée et réduite. Les capacités d'*aéromobilité* seront améliorées par le renouvellement de la flotte d'hélicoptères.

La gendarmerie accroîtra son potentiel dans le *domaine NRBC*, en équipant l'ensemble des forces opérationnelles de masques et de cartouches filtrantes et en équipant deux e fscadrons de gendarmerie mobile par zone de défense de tenues filtrantes. Les capacités d'investigations judiciaires (IRCGN, gendarmerie de la sécurité de l'armement nucléaire) et d'intervention (GIGN) en atmosphère contaminée seront également développées.

L'organisation de la gendarmerie sera rationalisée, notamment en réduisant le format des écoles et en transformant, sur dix ans, 6 000 postes d'officiers et de sous-officiers de gendarmerie en 4 000 postes de

civils et 2 000 CSTAG (Corps de soutien technique et administratif de la gendarmerie).

SÉCURITÉ CIVILE

Sur les quinze prochaines années, les capacités de défense et de protection civile devront évoluer afin de *mieux prendre en compte le changement d'échelle prévisible des risques*. Il s'agira en particulier :

– de mieux se préparer à faire face aux *risques sanitaires*, en collaborant étroitement avec le ministère chargé de la Santé, notamment pour prendre en compte les hypothèses de pertes civiles importantes ;

– de renforcer les moyens de *lutte contre la menace NRBC*, qu'elle soit d'origine intentionnelle ou non intentionnelle ; le renforcement des capacités de sécurité civile reposera en particulier sur le triplement des moyens de décontamination, l'acquisition de moyens mobiles d'analyse couvrant les seize plus grandes agglomérations et la création d'un centre unique destiné à l'entraînement des acteurs du secours ;

– de renforcer les *moyens logistiques* permettant de faire face à des déplacements massifs de population, organisés ou spontanés ;

– de mettre en place un *nouveau système d'alerte des populations*, conçu sur le plan national et sur la base d'une approche centrée sur les « bassins de risques » ;

– de mieux prendre en compte les *risques induits par les changements climatiques*. Dans le cadre des travaux présidés par l'Unesco, la France, soutenue par l'Union européenne, créera un centre régional d'alerte aux tsunamis qui intégrera la détection du phénomène, l'analyse et la transmission de l'alerte aux populations ;

– de réorganiser le dispositif de *secours aux personnes* à partir d'*hélicoptères légers et moyens* dans les DOM-COM, en coopération avec les armées.

La sécurité civile continuera à reposer, au plus près de la population, sur des moyens territoriaux, 250 000 sapeurs-pompiers, 300 000 secouristes qui s'appuieront sur les moyens nationaux : formations militaires de la sécurité civile (1 500 hommes), avions et hélicoptères et unités logistiques d'intervention (hébergement, inondations, traitement de l'eau…).

Une grande partie des capacités du pays reposera sur la mobilisation des moyens des collectivités territoriales autour des objectifs décrits au titre de la sécurité nationale. Cette mobilisation devra être concertée et planifiée avec les collectivités.

DOUANES

Les douanes contribuent aux capacités de réaction rapide de l'État sur le territoire national en cas de crise majeure, pour renforcer le contrôle aux frontières ou les moyens de surveillance mobiles.

L'administration des douanes développera sur les quinze années à venir un dispositif de suivi de véhicules surveillés, grâce à un ensemble de lecteurs automatisés de plaques d'immatriculation en cours d'élaboration en partenariat avec la gendarmerie et la police nationales.

Elle veillera à accentuer ses capacités de détection de produits contribuant à la prolifération, par l'utilisation, en tout point du territoire national, de nouvelles technologies de contrôle non intrusives, applicables au fret, y compris aux conteneurs.

Elle développera de nouveaux modèles d'analyse de risques, à partir de l'exploitation des données disponibles sur les passagers et les marchandises transportées par voie maritime et aérienne, dont elle exigera la mise à disposition en amont du franchissement de la frontière.

Elle proposera un dispositif juridique permettant l'interconnexion des fichiers de lutte contre la fraude des différentes administrations, afin d'étendre ses capacités de détection.

Quatrième partie

LA DYNAMIQUE DE LA RÉFORME

CHAPITRE 14

DES PROFESSIONNELS AU SERVICE DE LA NATION

La sécurité nationale repose sur des hommes et des femmes qui ont choisi de servir leur pays, leur patrie et leurs concitoyens. Cet engagement doit être reconnu et respecté.

La France bénéficie d'une tradition militaire vivante. L'exercice du métier des armes y demeure attractif. Pour les forces armées, la professionnalisation, engagée il y a dix ans, a représenté une modernisation sans équivalent dans l'État. Cette mutation est indiscutablement une réussite, qui vaut aux armées françaises une reconnaissance nationale et internationale. L'armée professionnelle a conduit sans nostalgie la conversion de son organisation et de sa culture. Elle a réussi l'intégration des personnels féminins. Elle a fait face sans hésiter aux mesures lourdes de restructurations et de déflation des effectifs qui ont accompagné cette réforme[1]. Avec un plein sentiment de son utilité pour la société, elle adhère aux missions qui lui sont assignées. Elle est légitimement fière du haut niveau des compétences qu'elle mobilise. Cette réussite doit être attestée et parachevée.

Le professionnalisme de la police et de la gendarmerie nationales est reconnu. L'une et l'autre se dotent de moyens modernisés depuis la mise en œuvre de la première loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Les fonctionnaires et les agents publics participant à la sécurité intérieure, dans les préfectures, la sécurité civile, les hôpitaux, ou les douanes, comme à l'action extérieure, dans les

1. Trois cent soixante-dix dissolutions et 250 transferts ou réorganisations de bases ou d'unités, ayant concerné 45 600 militaires et 23 000 civils, suppression notamment d'une centaine de régiments, recrutement, à l'inverse, de 180 000 militaires sur la période.

services diplomatiques et consulaires, sont compétents et dévoués au service public. La France bénéficie aussi d'un réseau dense de volontaires qui peuvent être mobilisés pour des causes nationales, de solidarité ou de sécurité.

Plusieurs défis doivent cependant être relevés aujourd'hui.

En premier lieu, le défi de l'adaptation. La redéfinition de notre stratégie s'accompagne, comme on vient de le voir (III[e] partie), d'une redéfinition des contrats opérationnels assignés aux armées. Simultanément, la nécessité de restructurer en profondeur l'administration générale du ministère de la Défense et les structures de soutien des forces armées sur le territoire a été mise en évidence par la révision générale des politiques publiques. La réorganisation des armées sur le plan géographique était restée inachevée à l'issue de la professionnalisation. La dispersion excessive des implantations militaires est source de duplications, de cloisonnements entre armées et de surcoûts non justifiés en termes militaires ou de sécurité. Il faut tenir compte de la nouvelle géographie des engagements des forces et procéder à leur nécessaire regroupement, qui bénéficiera à nos objectifs stratégiques et à la qualité opérationnelle de nos unités. Ces restructurations se traduiront par une déflation d'effectifs importante.

En deuxième lieu, le défi de la coopération. La sécurité nationale, associant étroitement la sécurité intérieure et extérieure, implique une coopération accrue entre forces civiles et militaires, ministères, organismes concernés de l'État et des autres collectivités. Ses finalités doivent être connues de tous ceux qui vont s'engager. Elle n'entraîne aucune confusion des rôles, ni des identités professionnelles, mais une meilleure coopération et des mutualisations accrues entre tous les acteurs militaires, civils, policiers, gendarmes, sapeurs-pompiers, secouristes. Tous doivent avoir le sentiment de servir des objectifs communs, chacun selon le cadre d'emploi dans lequel il a choisi d'exercer.

En troisième lieu, le défi de la préparation aux crises et de la résilience. Ni les pouvoirs publics ni la société ne sont suffisamment préparés à faire face à des crises majeures. Le recrutement, la formation, l'entraînement des agents publics concernés doivent être améliorés.

Enfin, le défi de l'attractivité. Les métiers de la défense et de la sécurité doivent continuer à privilégier des valeurs fortes : dévouement, altruisme, sens collectif et esprit de sacrifice. Dans un contexte de raréfaction de la main-d'œuvre, les armées et les forces de sécurité civile ou de sécurité intérieure ne demeureront attractives qu'en gérant leur recrutement de façon moderne, en offrant des perspectives professionnelles, sociales et humaines attractives.

Une armée professionnelle adaptée au nouvel équilibre de ses missions

Les missions quotidiennes de protection du territoire, la prise en charge des responsabilités de la France au titre de la sécurité internationale reposent sur l'armée. Parmi ceux qui s'y engagent, certains suivent une vocation et d'autres optent simplement pour un métier qui les attire. Mais, dans tous les cas, ils acceptent les sujétions très particulières de la condition militaire. Les personnels militaires ne sont pas des civils revêtus d'un uniforme. Ils assument les exigences du métier des armes et ses responsabilités, ils souhaitent que leur choix soit reconnu. La motivation des personnels de la défense continuera à reposer sur le sentiment d'appartenir à une communauté disposant de perspectives d'avenir et de valeurs partagées.

L'enjeu des restructurations

Le premier enjeu, pour les armées, est de réussir, dans les prochaines années, la restructuration de leurs soutiens et de leur administration, ainsi que la réduction de leur format.

Cette adaptation devra respecter des principes clairs.

La restructuration devra porter en priorité sur les structures de soutien et d'administration, souvent redondantes, dispersées, cloisonnées et inadaptées aux engagements des forces. Les capacités opérationnelles de celles-ci devront être au maximum préservées et modernisées. *L'accent sur les missions opérationnelles et sur les sujétions qui en résultent devra guider, avant toute autre considération, l'adaptation des structures et des moyens de notre défense sur tout le territoire et à l'étranger.*

Les personnels militaires devront se concentrer sur les missions opérationnelles, les personnels civils sur les tâches administratives et de soutien, dès lors qu'elles ne sont pas l'objet d'une externalisation. La préservation des compétences au sein de l'armée, la capacité à faire face à de brusques changements de contexte et à monter en puissance seront également au centre des préoccupations.

Ces objectifs sont d'autant plus essentiels que le métier des armes est soumis, plus qu'un autre, à un renouvellement rapide des effectifs, qui contraste avec les carrières longues de la fonction publique et de la gendarmerie. *Un niveau élevé de recrutement de jeunes militaires devra donc être maintenu* pour garantir l'aptitude au combat et l'adaptation

de l'armée à ses missions. Le recrutement, la fidélisation des personnels et la reconversion devront faire l'objet d'un effort prioritaire.

L'articulation entre carrière courte ou longue et contrat, spécifique aux armées, doit être préservée. La contractualisation continuera d'être privilégiée par rapport aux carrières.

Le régime actuel des pensions militaires encourage à la fois le recrutement, la fidélisation de ceux qui s'engagent et l'acceptation des départs et des reconversions. Plus qu'un régime de retraites au sens strict, il s'agit pour le personnel militaire, plus que pour toute autre catégorie, d'une rémunération différée, visant à faciliter une deuxième carrière et à préserver la jeunesse des forces opérationnelles. Ce système répond donc aux besoins de l'armée professionnelle et doit être préservé à ce titre.

La politique de reconversion du personnel, notamment vers le secteur privé, constituera un élément absolument déterminant dans la phase qui s'ouvre. Cet effort suppose une meilleure valorisation des acquis professionnels des militaires. Des conventions avec des entreprises et des organismes de formation et d'insertion professionnelles seront mises en place. Les contrats d'externalisation de services, qui sont encouragés pour accompagner le redéploiement et la restructuration de l'appareil de défense, pourront être liés, dans le respect de la déontologie et des textes, à l'embauche de militaires quittant l'institution.

La reconversion vers la fonction publique civile, et au sein des corps de fonctionnaires en uniforme, sera renforcée. Cette politique permettra aussi de continuer à faire bénéficier l'État et les autres fonctions publiques des services de personnels qualifiés et compétents, pour lesquels un investissement important en terme de formation a été réalisé.

Les formules d'intégration des militaires dans la fonction publique seront développées, par exemple en accroissant les recrutements au titre du dispositif de détachement-intégration prévu à l'article 4139-2 du statut général des militaires et au titre du dispositif des emplois réservés.

Un dispositif d'accompagnement social et professionnel des restructurations sera mis en place, en tirant les enseignements des expériences passées. Une partie des mesures aura pour objet de faciliter et indemniser la mobilité géographique et professionnelle du personnel civil. Elles comprendront un dispositif spécifique pour les ouvriers de l'État auxquels ne s'appliquent pas les mesures destinées aux fonctionnaires. Un second ensemble de mesures accompagnera l'incitation à la reconversion de personnels civils et militaires – sous forme d'indemnités de départ ou de pécules, accompagnant notamment des projets personnels. Enfin, les aides à l'accès au logement et à l'emploi des conjoints seront renforcées.

À terme, les personnels militaires pourront bénéficier des effets positifs de la concentration géographique sur leurs conditions de vie

et celles de leur famille : obligation de mobilité géographique diminuée, mobilité professionnelle favorisée, y compris pour les agents civils, facilitation de l'activité professionnelle du conjoint et accès à la propriété. Tous ces sujets constituent autant de points de forte sensibilité, mis en évidence de manière récurrente par le haut comité d'évaluation de la condition militaire.

L'amélioration du dialogue et de la concertation avec l'ensemble des catégories de personnels s'impose plus que jamais.

En ce qui concerne les personnels civils, la charte du dialogue social entre l'administration du ministère de la Défense et les représentants des personnels garantit une meilleure reconnaissance des droits syndicaux par les employeurs, ainsi que l'association des organisations syndicales en amont de l'instruction des dossiers.

En ce qui concerne les militaires, les missions et l'engagement supposent une disponibilité et l'acceptation de contraintes qui s'accordent mal avec le bénéfice des droits syndicaux. En revanche, les différents dispositifs de concertation ou de recours devront être utilisés et renforcés. Les mécanismes de concertation locale, comme les commissions participatives d'unités, doivent être pleinement employés. La circulation de l'information, le dialogue de proximité avec les présidents des différentes catégories de personnel militaire et la transparence des processus de décision devront être garantis à tous les niveaux.

Le Conseil supérieur de la fonction militaire et les conseils de la fonction militaire de chaque armée verront leurs compétences renforcées. Leurs membres doivent pouvoir disposer du temps et de la disponibilité nécessaires pour se consacrer à cette tâche. Ils bénéficieront d'une formation appropriée pour leur mission. En outre, les conseils disposeront d'une capacité d'initiative sur l'ordre du jour de leurs sessions.

L'adaptation aux missions

L'aptitude au combat des hommes et des femmes qui s'engagent demeurera l'une des clés de la sécurité de la France. Elle suppose de pouvoir faire face au danger, à la brutalité de la menace, à la montée soudaine de la violence et du stress. Dans ces situations, la pression psychologique ne peut être surmontée que grâce au mélange de capacité professionnelle et de force morale forgé dans l'entraînement et la vie collective des unités, des équipages, des escadrons. L'engagement suppose aussi, et de plus en plus, une capacité à quitter fréquemment le territoire, la famille et les siens, pour combattre ou pour assister ceux qui combattent, protéger une action humanitaire ou aider au règlement pacifique d'une crise. Il faut s'insérer dans des milieux hostiles ou bouleversés, dialoguer et agir de concert avec les armées d'autres pays,

issues d'autres horizons et parlant d'autres langues. La répétition des absences exerce une pression très importante sur les militaires et leur famille, qui est susceptible de peser sur la fidélisation des personnels.

En outre, dans les années à venir, les armées devront être davantage préparées à prévenir des agressions de type nouveau sur le territoire, à sécuriser les installations les plus vitales, à porter secours aux populations dans des circonstances imprévues et peut-être extrêmes. Les jeunes recrutés devront être familiers des technologies les plus nouvelles, car les combattants évolueront dans des environnements transformés par les outils qui seront à leur disposition, tout en devant puiser dans les mêmes ressources physiques et psychologiques que leurs aînés. Les personnels militaires devront ainsi devenir familiers de tous les moyens de la guerre de l'information, en demeurant aptes à l'engagement physique sur le terrain.

Les forces devront être entraînées à opérer en milieux interarmées, interallié et européen, et à entrer dans la logique de polyvalence qui est l'une des clés des choix d'organisation et d'équipement de nos armées.

Il importe donc au plus haut point qu'elles bénéficient d'une formation de qualité. Les questions historiques et éthiques revêtiront une importance d'autant plus grande que leur rapidité de réaction et leur capacité d'adaptation seront de plus en plus sollicitées.

Les charges et les contraintes de la vie militaire, acceptées au début d'une carrière, deviennent souvent excessivement pesantes dans la vie conjugale et sociale. Les difficultés liées au logement et l'incidence des sujétions militaires sur la vie familiale constituent des motifs de désaffection. Les particularités des métiers doivent donc pouvoir, pour ceux qui les éprouvent effectivement, être l'objet de compensations équitables.

Les officiers

Les tâches de commandement et d'encadrement évolueront. La mission première des officiers sera toujours de commander leurs hommes au combat et de les y préparer. Mais il leur reviendra aussi de conduire l'adaptation du corps militaire aux contextes d'emploi nouveaux qui ont été décrits, en métropole, outre-mer ou dans les engagements extérieurs.

La carrière des officiers a la particularité d'être explicitement sélective, avec notamment un enseignement militaire intervenant en milieu de carrière. Un tel système a le mérite de fournir à l'État un corps d'encadrement supérieur de haut niveau, conforté à la fois par l'expérience opérationnelle acquise en début de carrière et par la sélection dans le cadre d'un concours. Il doit être encouragé et renforcé.

Pour s'adapter – conformément à leurs traditions – à un contexte très mobile sur le territoire ou sur les théâtres d'opérations, les officiers devront être sélectionnés avec attention et recevoir une formation régulièrement mise à jour, sans pour autant que ces périodes ne nuisent à la continuité des responsabilités opérationnelles.

Le besoin en officiers aptes à occuper des fonctions de direction et de conception, dans des postes interarmées et internationaux, ira en effet croissant. Les officiers devront donc plus que jamais s'appuyer sur une culture interarmées, une expérience européenne et internationale, une connaissance de l'approche des grands interlocuteurs civils, responsables des administrations, grands opérateurs et acteurs de la vie économique ou de la société civile, et une connaissance approfondie du contexte juridique de leurs métiers. Le côtoiement régulier des autres officiers européens et de ceux relevant de l'Alliance Atlantique, aux divers stades de la formation et de la carrière, la maîtrise des langues étrangères, notamment de l'anglais, sont désormais indispensables.

Les formations communes réunissant officiers des armées, des corps de l'armement et des services devront être multipliées pour développer une culture commune et accroître la cohésion. La fusion de l'Institut des hautes études de la Défense nationale et du Centre des hautes études de l'armement (*cf.* chapitre 18) s'inscrit dans cette logique. Dans le même esprit, le nombre d'officiers provenant des corps de l'armement et des services sera accru au sein du Collège interarmées de défense, ainsi que les échanges de personnels entre grands services du ministère de la Défense (armées, DGA, SGA).

Les rémunérations devront mieux prendre en compte les responsabilités accrues des officiers, mieux s'adapter au niveau de qualification, mieux compenser les effets pour les familles de la mobilité, mieux récompenser, enfin, le personnel fortement sollicité ponctuellement sur certains emplois au cours de leur carrière d'officier.

La fonction de commandement devra être assumée dans la plénitude de ses dimensions, autorité, capacité d'écoute et respect de chacun, subordonnés, sous-officiers, soldats engagés, ou personnels civils.

Les sous-officiers

Placés à l'articulation de la conception et de l'exécution, les sous-officiers sont une pièce maîtresse de l'institution militaire. Ils forment un corps marqué par la variété des spécialités, des cultures d'armes et d'armées, des types d'activité et de styles de vie des formations au sein desquelles ils exercent leurs responsabilités.

À terme, la nouvelle grille indiciaire tiendra compte, par une meilleure rémunération, d'une prise de responsabilités accrue. Elle devrait permettre de mieux différencier le passage du corps des militaires

du rang à celui des sous-officiers, en reconnaissant le diplôme, la compétence technique et l'exercice de l'autorité. Pour autant, de nombreux problèmes devront être résolus :

– l'accès aux grades supérieurs, qui suppose un parcours qualifiant, long et coûteux, ou au corps des officiers ;

– le maintien de l'attractivité des carrières afin de conserver les compétences de sous-officiers très expérimentés, en particulier dans les fonctions techniques ;

– le besoin d'une reconversion professionnelle adaptée pour nombre de sous-officiers exerçant des emplois physiquement et moralement exigeants.

Plusieurs leviers peuvent être utilisés :

– les sous-officiers doivent être recentrés sur les métiers opérationnels. Pour les autres missions, un recours plus important à des fonctionnaires de l'ordre technique ou administratif ou à des sociétés externes doit être encouragé ;

– les charges doivent être mieux réparties entre les sous-officiers en début de carrière et les sous-officiers supérieurs qui peuvent recevoir des responsabilités plus larges ;

– des passerelles doivent être organisées, pour un nombre raisonnable de sous-officiers, afin de permettre le passage de certaines spécialités initiales à forte exigence physique à des fonctions plus proches du soutien opérationnel. Le système de formation doit avoir la flexibilité nécessaire pour accompagner ce type d'évolution.

Les militaires du rang

La professionnalisation s'est traduite par un important recrutement de militaires du rang. Les projections démographiques à l'horizon 2020 laissent penser que les besoins de recrutement des armées resteront importants. Cependant, la concurrence à laquelle il faut s'attendre sur le marché du travail et la désaffection rapide que peuvent susciter certains aspects du métier des armes pourraient fragiliser l'ancrage définitif de l'armée professionnelle en France. La fidélisation de cette catégorie de personnel doit faire l'objet d'efforts significatifs.

Le niveau de rémunération sera garanti par la nouvelle grille indiciaire, facteur important de l'attractivité, en particulier pour les postes qualifiés. Mais les questions probablement les plus sensibles pour le recrutement et la fidélisation des hommes sont l'état d'entretien et la disponibilité des équipements, y compris les petits équipements du quotidien. Là résident certains des motifs d'insatisfaction les plus courants chez les militaires du rang. Le décalage entre le niveau des missions qui leur sont confiées et celui des moyens qui leur sont alloués est propre à susciter le découragement. Dès lors, des progrès qui seront

faits dans ce domaine, souvent sacrifié compte tenu des contraintes financières, dépendront pour une part importante la qualité de nos armées.

La nature de l'emploi et la considération qui lui est attachée seront déterminantes pour la fidélisation des jeunes engagés. Les militaires du rang entendent tenir des emplois d'action au sein d'une organisation dont ils espèrent qu'elle les considérera comme des professionnels disposant de compétences techniques et humaines reconnues. Pour valoriser leurs progrès et favoriser leur promotion, l'orientation initiale lors du recrutement doit être améliorée, et les attentes dans le métier opérationnel mieux prises en compte. L'accession au corps des sous-officiers continuera de constituer une motivation majeure.

L'expérience et l'ancienneté acquises devront faire l'objet d'une attention particulière dans la formation des sous-officiers et des caporaux-chefs. Une voie spéciale d'intégration en fin de contrat long dans la police et la gendarmerie nationale sera créée, pour accroître la fluidité des ressources humaines dans les métiers contribuant à la sécurité nationale. Elle requiert la mise en place d'un système de validation préalable des acquis professionnels.

Les personnels civils de la défense

Les personnels civils sont une composante à part entière d'une défense professionnalisée. Non soumis statutairement aux mêmes obligations que leurs collègues militaires, ils font également preuve d'un engagement et d'une compétence remarquables. Leur bonne intégration dans les unités en soutien de l'effectif militaire opérationnel est fondamentale, comme le montrent les exemples étrangers. Or la montée en puissance de la composante civile s'est interrompue depuis plusieurs années au niveau de 19 % du total des effectifs des armées.

Les efforts engagés pour intégrer le personnel civil devront donc être poursuivis. Ces personnels doivent en effet être toujours mieux associés aux enjeux opérationnels des organismes et unités où ils servent. Leur efficacité en est accrue. Bien plus, ils doivent occuper désormais une part plus importante dans les fonctions de soutien, parallèlement à la concentration des personnels militaires sur leur métier opérationnel.

La distinction entre les emplois qui permettent un engagement dans l'action extérieure au territoire national et ceux qui ne le permettent pas sera supprimée. Sur la base du volontariat, la participation des personnels civils aux opérations extérieures sera encouragée, notamment dans le cadre d'opérations civilo-militaires ou d'opérations civiles, pour des interventions de stabilisation ou de reconstruction d'une zone touchée par un conflit.

Les réservistes

Les réservistes opérationnels sont statutairement des militaires qui assument des fonctions militaires et relèvent de l'armée professionnelle.

La professionnalisation et les réductions de format des armées rendent plus que jamais nécessaire le franchissement d'un seuil dans la constitution d'une réserve, si nécessaire moins nombreuse, mais plus spécialisée, mieux formée et mieux intégrée dans le dispositif militaire. L'accroissement sensible de l'emploi des forces et les besoins qui s'expriment régulièrement dans certaines spécialités appellent un effort significatif dans les années à venir. Cet effort s'impose d'autant plus que l'investissement dans la réserve manifeste puissamment la contribution des citoyens à la sécurité nationale.

De ce point de vue, des améliorations s'imposent. La réserve opérationnelle doit se détacher définitivement de l'image de la réserve de l'armée de conscription. La politique des réserves, le recrutement, la gestion, les missions doivent s'adapter à la nature des opérations qui seront demandées aujourd'hui et demain aux forces armées.

Par ailleurs, le vivier de réserve issu du service national est actuellement tari. Il est donc essentiel d'accroître les efforts en direction de la société civile, au sein de laquelle se jouera désormais, pour l'essentiel, l'avenir des réserves opérationnelles. Dans l'effort de recrutement, il conviendra donc de distinguer les anciens militaires d'active, tenus d'y servir cinq années après la fin de leur engagement, des réservistes issus de la société civile, qui doivent entreprendre une démarche volontaire pour les rejoindre. L'effort prioritaire d'information et de recrutement sera entrepris au profit des seconds.

Les forces armées encourageront les recours aux réservistes agissant soit en renfort des unités d'active, soit au sein d'unités constituées sur le territoire national, au titre de la fonction de protection, soit, dans la mesure du possible, en opérations extérieures. Leur emploi dans des fonctions où leur expertise spécialisée peut être mise à la disposition d'un commandement de haut niveau sera encouragé. Dans les organismes chargés de la gestion des crises, au niveau central ou dans les zones de défense, dans la gendarmerie nationale ou dans les unités, du fait du départ des unités en opérations extérieures, la réserve opérationnelle représente un atout important pour la sécurité de demain. Le succès rencontré par la réserve de la gendarmerie nationale doit être amplifié et utilisé au service de la sécurité nationale sur tout le territoire, notamment en cas de crise.

Un effort important de recrutement devra être fait, en particulier, dans les pôles d'excellence de l'enseignement supérieur civil et mili-

taire. Afin de renforcer les capacités de haut niveau de la réserve, des mesures incitatives devront aussi être prises pour les cadres supérieurs exerçant des responsabilités dans le secteur civil.

Bien qu'il ait été récemment révisé, le système actuel des réserves apparaît trop rigide et les taux de déperdition trop élevés. L'objectif devrait être de disposer de réservistes capables de s'engager non plus cinq jours, mais au moins trente jours par an – et dans certains cas jusqu'à deux cents jours.

Le recrutement de la réserve doit en outre être encouragé, en assurant les aménagements juridiques et pratiques autorisant les interruptions de vie professionnelle qui en résultent. Ces mesures concernent le réserviste lui-même, mais aussi son employeur, et la société dans son ensemble. En tout état de cause, une activité dans la réserve opérationnelle ne devrait pas entraîner une diminution de revenu des réservistes. Dans l'hypothèse où la solde versée serait inférieure au revenu de l'activité professionnelle, une compensation devra être prévue.

Par ailleurs, les blocages culturels de notre société doivent être surmontés. Ainsi, une proportion trop importante de réservistes dissimule son engagement à son employeur, public ou privé. Il est pour le moins anormal qu'il faille se cacher pour servir son pays. Il faut valoriser le rôle des réservistes et mieux assurer son acceptabilité dans les entreprises et les administrations.

Dans le même esprit, les employeurs ne doivent pas subir de préjudice financier disproportionné lors des engagements. Des partenariats entre les entreprises ou les collectivités publiques et le ministère de la Défense devront faciliter et valoriser l'engagement des réservistes.

À terme, compte tenu de la diversité des besoins, il sera nécessaire de constituer, à côté des réserves opérationnelles correspondant aux filières de métiers, un dispositif interministériel de renfort opérationnel pour la gestion des crises. Ce dispositif, qui dispensera une formation commune à plusieurs administrations, favorisera le recrutement et évitera les duplications.

Les ressources humaines de la sécurité nationale

La mise en place d'une coopération interministérielle sur les ressources humaines

La coordination des politiques de recrutement, de formation, de parcours qualifiants, de carrières, de fidélisation et de reconversion

sera accrue par la mise en réseau des responsables de ces différentes politiques. Elle devrait permettre une vision d'ensemble et contribuer à susciter des démarches communes, concertées et programmées.

Compte tenu des recrutements nécessaires à la sécurité nationale, et de l'élévation des niveaux de qualification requis, un partenariat étroit avec le ministère de l'Éducation nationale devrait permettre la création d'une filière d'enseignement professionnel adaptée aux métiers de la sécurité. Cette filière constituera la première étape d'un parcours professionnel dans ces métiers. Elle assurera une meilleure lisibilité sur les débouchés et favorisera les progressions professionnelles des intéressés.

Les politiques d'information sur les métiers doivent gagner en cohérence et permettre d'orienter les candidats vers les voies répondant le mieux à leurs vœux et compétences. À cette fin, le ministère de la Défense poursuivra la mise en place des centres assurant l'accueil centralisé des offres d'emploi. Ces centres offriront également un guichet unique aux organisations privées et publiques désireuses de recruter des personnels qualifiés parmi les militaires quittant le service. Ils seront implantés au niveau de chaque région et seront susceptibles d'accueillir des services destinés aux familles et aux associations.

Par ailleurs, compte tenu de la proximité de certains savoir-faire requis dans les métiers de la défense et de la sécurité, la mutualisation des formations sera favorisée. La pratique existe déjà pour la formation des pilotes d'hélicoptère. Elle pourrait être étendue à des métiers tels que le renseignement et la sécurité civile, s'agissant en particulier des besoins importants existant dans les domaines de la lutte contre les agents radiologiques, biologiques et chimiques, de la protection contre les explosifs et du déminage.

Une gestion commune des réserves relevant de différents ministères sera mise en place, afin de répondre de façon coordonnée aux besoins liés à des crises aiguës sur le territoire national. La multiplication des filières (armées, gendarmerie, police, santé, sécurité civile) fait craindre que les mêmes personnes soient recensées plusieurs fois, ce qui crée des risques lorsque la ressource est rare (spécialistes, personnel médical…). Cet inconvénient ne sera évité que par la concertation interministérielle et une coordination territoriale au niveau des préfets de zone de défense et de sécurité.

Le renforcement de la préparation à la gestion des crises

La préparation à la gestion des crises implique que l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière soient

assurés de la disponibilité permanente d'agents prêts – dans un cadre juridique adapté – à assurer leur mission dans des circonstances extraordinaires. Trois conditions doivent être réunies.

1) Il importe que les militaires et les agents de catégories A et B des trois fonctions publiques soient mis en présence des questions de sécurité nationale dès leur formation initiale, avec un enseignement sur la description des enjeux globaux de sécurité et de défense et sur le partage des rôles entre les différentes institutions confrontées à ces enjeux.

2) Le recentrage des militaires et des fonctionnaires en uniforme sur leurs métiers opérationnels devra être poursuivi et amplifié. Pour être pleinement acceptées par les intéressés, les exigences de discipline et de neutralité, d'une part, les contraintes et les sujétions, d'autre part, doivent être cohérentes avec l'emploi et la mission pour lesquels ils ont été recrutés. De même, le bénéfice des compensations prévues en contrepartie des sujétions propres à l'engagement militaire ne doit s'appliquer qu'aux personnes subissant effectivement dans leur emploi quotidien des contraintes spécifiques.

3) Enfin, la cohésion des cadres administratifs, policiers et militaires doit être systématiquement recherchée. En situation de crise, les missions qui leur incombent convergent nécessairement. Or il n'existe pas, aujourd'hui, de vision suffisamment claire et partagée des risques qui pèsent sur la vie nationale et de la politique d'ensemble que conduit l'État pour les prévenir et y répondre. De nombreux domaines indispensables à la sécurité nationale – comme le renseignement, l'exploitation de l'information économique ou la protection et la confidentialité des informations sensibles – sont considérablement sous-estimés. À échéance de quinze ans, la méconnaissance des enjeux de la défense militaire pourrait s'aggraver parmi les cadres de la nation, faute d'une sensibilisation à ces questions des cadres accédant au plus haut niveau de l'encadrement administratif et policier.

Il est souhaitable d'accroître *les échanges susceptibles de renforcer la cohésion entre le corps militaire et la haute fonction publique.* Ainsi, une *obligation de mobilité hors de leur armée d'origine sera prévue pour les officiers brevetés*, dès lors que ceux-ci auront été identifiés comme offrant un « haut potentiel ». Cette mobilité – d'une durée de deux ans à l'instar de celle des administrateurs civils – devra être effectuée entre la fin du Collège interarmées de défense et l'accès au premier grade d'officier général. Son accomplissement devrait être normalement une condition de promotion à ce grade.

Par ailleurs, au sein de tous les organismes de formation supérieure des cadres de l'État et de la magistrature – particulièrement à l'École nationale d'administration, à l'École nationale supérieure de la police et à l'École nationale de la magistrature –, un module d'enseignement sur

les questions de stratégie et de sécurité nationale aura pour objet de les familiariser avec les grandes problématiques de la défense et de la sécurité.

Enfin, pour faire face à une crise de manière efficace, l'État doit pouvoir s'appuyer rapidement sur tous les personnels nécessaires. Le statut général des militaires répond à cette exigence, puisqu'il pose les principes d'engagement et de disponibilité qui découlent des missions confiées aux forces armées en temps de paix comme en temps de guerre. Les statuts spéciaux des personnels du corps préfectoral, de la police nationale, mais aussi de la DGSE ou de l'administration pénitentiaire, traduisent également des sujétions particulières. Ces contraintes statutaires n'ont pas vocation à être renforcées. En revanche, *la manière de faire appel aux agents publics civils sous statut général, ou encore aux entreprises privées œuvrant dans les secteurs intéressant la sécurité, doit être repensée.*

Le « service de défense » est le cadre qui devait permettre d'assurer, en cas de crise majeure, la continuité de l'action publique et des entreprises contribuant à la défense, à la sécurité et à l'intégrité du territoire et des populations. Ce système, créé à la fin des années 1950, souffre, sous sa forme actuelle, d'insuffisances importantes. Bien qu'adapté en 1999 il n'est pas mis en œuvre. Son dispositif juridique le lie étroitement à des situations, comme la mobilisation, devenues aujourd'hui improbables. Enfin, il ne comporte pas d'obligation en matière de formation, ni de préparation.

Le « service de défense » sera remplacé par un « *service de sécurité nationale* ». Son utilisation sera prévue *en cas de déclaration de l'état d'urgence*.

Les métiers du renseignement

L'importance accordée au renseignement dans la stratégie de sécurité nationale impose une politique de ressources humaines particulièrement ambitieuse. La mise en place de filières de formation et de carrières, ainsi qu'une mutualisation des enseignements, doit accompagner les réorganisations et l'effort d'investissement. Le renseignement doit s'imposer comme une véritable spécialité. Cela implique de pouvoir recruter non seulement dans les filières spécialisées ou techniques de la fonction publique, mais également dans les grandes écoles et les universités. Ces filières qui existent déjà, à des degrés divers, dans les armées, sont embryonnaires dans la police nationale et la gendarmerie nationale. Elles devront être développées. Une spécialité « renseignement » sera créée dans les écoles de cadres de ces deux forces.

Le recrutement de contractuels devra faire l'objet de facilités sur les plans financiers et juridiques, notamment pour aider à la mobilité

entre services dans le cadre de carrières propres au renseignement. Des politiques particulières de recrutement et d'accompagnement de carrière seront mises en place pour les spécialistes détenteurs des compétences les plus rares.

Des normes communes de gestion des carrières dans les métiers du renseignement seront définies, notamment pour le recrutement du personnel, et des troncs communs de formation initiale et continue seront développés.

Enfin, la création d'une académie du renseignement (*cf.* chapitre 8) contribuera à une meilleure interpénétration des cultures propres à chaque service et à une bonne connaissance mutuelle.

Les perspectives européennes et internationales

Dès lors que nos forces seront appelées à être engagées, de façon très majoritaire, dans un cadre multinational, en particulier européen ou allié, l'ouverture européenne et internationale de la formation et des parcours des personnels militaires et civils de la défense et de la sécurité s'amplifiera.

Les propositions avancées par la France en vue d'une montée en puissance de l'Union européenne en matière de défense et de sécurité imposent ce mouvement, notamment pour la formation. Nous devons donc chercher à renforcer la politique européenne de formation. Cette politique visera la *constitution d'un espace commun européen* pour la défense et la sécurité. Si nos partenaires en sont d'accord, le projet sera conduit sous l'égide du Collège européen de sécurité et de défense, doté de moyens accrus et permanents, afin de constituer un point de passage classique dans la carrière des militaires professionnels.

Pour faire fonctionner cet « espace européen », il faut *simplifier les conditions de circulation et de stationnement des militaires européens* sur le territoire des pays de l'Union.

À terme, l'espace européen devrait se traduire par :

– l'inclusion systématique de modules européens dans les formations initiales et permanentes. Il s'agit d'une priorité à forte valeur ajoutée dans le domaine opérationnel puisque, formées ensemble, les forces seront plus efficaces lorsqu'elles seront engagées ensemble. Elle est en outre propice à l'émergence de réflexes de partenariats européens dans les encadrements administratifs et militaires ;

– des formations plus techniques communes à plusieurs pays européens, notamment pour l'usage des équipements conçus et acquis en coopération. Cette possibilité est illustrée aujourd'hui par l'école

franco-allemande pour les hélicoptères Tigre, ou le projet relatif aux pilotes européens d'avions de combat ;

– une formation commune à la doctrine et aux concepts d'emploi. Dans la mesure où l'Union conduit des opérations militaires, il paraît naturel qu'elle se dote d'une réflexion propre sur la stratégie militaire et la manière d'agir en opérations. Des retours d'expériences réguliers entre partenaires revenant des théâtres d'opérations devraient être systématisés.

CHAPITRE 15

LA RÉORGANISATION DES POUVOIRS PUBLICS

L'organisation des pouvoirs publics résultant de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense, codifiée dans le code de la défense, est le produit d'un contexte historique et stratégique radicalement différent de celui qui se présente devant nous. Elle ne répond plus aux exigences de l'heure. Les missions qu'elle assigne aux différents acteurs de la sécurité nationale, notamment aux ministères, ne correspondent plus que lointainement à ce qui doit être leur rôle aujourd'hui. En outre, l'organisation actuelle n'associe pas suffisamment la représentation nationale.

La stratégie de sécurité nationale exige donc de réorganiser les pouvoirs publics pour qu'ils répondent mieux à ses priorités. Cette réorganisation passera, dans le respect d'un cadre constitutionnel lui-même rénové, par une refonte du code de la défense et par une adaptation du futur code de la sécurité intérieure.

Une nouvelle organisation au sommet de l'État

Le Président de la République et le Conseil de défense et de sécurité nationale

Le Président de la République est, en vertu de l'article 15 de la Constitution, le chef des armées ; à ce titre, il « préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale » et c'est à lui seul

qu'incombe la responsabilité de donner l'ordre d'engagement des forces nucléaires (art. R* 1411-1 et suivants du code de la défense). Le Président de la République est aussi, en vertu de l'article 5 de la Constitution, le « garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ». Il lui incombe d'assurer « le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État ». Sur ce fondement, il peut notamment mettre en œuvre les pouvoirs exceptionnels qu'il tient de l'article 16. Il préside en outre le conseil de politique nucléaire créé, dans sa forme actuelle, par décret du 21 avril 2008. Ces dispositions, confortées par une pratique institutionnelle constante, confèrent au Président de la République, dans tout le champ de la sécurité nationale, une responsabilité éminente. Il doit avoir les moyens de l'assumer pleinement.

Le premier de ces moyens est la *présidence des conseils* que l'article 15 de la Constitution désigne par l'expression générique de « conseils et comités supérieurs de la défense nationale ». C'est au sein du conseil de défense que sont aujourd'hui arrêtées, sans préjudice de la compétence du Conseil des ministres, les « décisions en matière de direction générale de la défense ». La pratique de la V^e^ République et la mise en œuvre de l'ordonnance de 1959 ont également développé les conseils restreints, réunis en cas de crise ou de décision d'engagement des forces françaises. Enfin, un décret du 15 mai 2002 a créé un Conseil de sécurité intérieure.

Afin de tirer les conséquences d'une stratégie qui fait de la sécurité nationale l'objectif fédérateur et mobilisateur de l'action des pouvoirs publics, sera institué un « *Conseil de défense et de sécurité nationale* », *dont le champ de compétence couvrira l'ensemble des questions et des politiques publiques intéressant les domaines de la défense et de la sécurité nationale pour lesquelles la Constitution attribue une responsabilité au Président de la République.*

L'État disposera ainsi, au plus haut niveau, d'une enceinte où pourront être abordés, dans toutes leurs implications, des sujets tels que la programmation militaire, la politique de dissuasion, la programmation de sécurité intérieure dans ses aspects relevant de la sécurité nationale, la lutte contre le terrorisme ou la planification des réponses aux crises majeures. Le conseil rassemblera, outre le Président de la République et le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères et européennes, le ministre de l'Intérieur, le ministre de la Défense, le ministre chargé de l'Économie et le ministre chargé du Budget. Les autres ministres pourront y être associés en tant que de besoin, par exemple le ministre de la Justice en matière de lutte contre le terrorisme, ou le ministre de la Santé en matière de prévention des crises sanitaires.

Le Conseil de défense et de sécurité nationale pourra se réunir en plusieurs formations spécialisées, notamment en conseil restreint s'agissant en particulier de la conduite des opérations extérieures, ou

pour certaines questions touchant la dissuasion nucléaire. Il comprendra aussi le conseil national du renseignement (*cf.* chapitre 8) et sa formation restreinte (conseil restreint du renseignement). Le décret du 15 mai 2002 relatif au conseil de sécurité intérieure sera abrogé. Les questions de sécurité quotidienne des personnes et des biens seront traitées dans des enceintes différentes et spécifiques, présidées, selon le cas, par le Président de la République ou par le Premier ministre.

La mise en place de ce conseil aux compétences larges n'implique par elle-même aucun bouleversement du mode de fonctionnement du Conseil de défense pour les questions de stratégie et de moyens militaires. Mais elle permettra d'inscrire ces questions dans un cadre adapté aux nouveaux types de risques et de crises et offrira au Président de la République et au Premier ministre la possibilité d'appréhender globalement les objectifs et les contraintes de la sécurité nationale, en surmontant les cloisonnements internes de l'État et des administrations.

Une telle institution n'est cependant pas, à elle seule, de nature à garantir l'efficacité nouvelle qui est recherchée pour le processus de décision. Encore faut-il que le Président de la République et le Premier ministre disposent, au bon moment, d'éléments diversifiés d'appréciation et d'éclairage, provenant de plusieurs sources, internes et externes à l'administration. Les différentes dimensions des décisions, politiques, financières, opérationnelles et internationales, doivent faire l'objet de débats contradictoires et être présentées sous forme de choix ouverts à la décision finale.

Dans cette perspective, le Président de la République et le Premier ministre disposeront des analyses d'experts indépendants, dans le cadre d'un *conseil consultatif sur la défense et la sécurité nationale*, créé auprès du Président de la République et réunissant des personnalités indépendantes nommées par lui.

Le secrétariat général de la défense nationale évoluera en un *secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale*, placé auprès du Premier ministre et travaillant en étroite liaison avec la Présidence de la République. Chargé de la préparation et du suivi des décisions prises par le Conseil de défense et de sécurité nationale, ce secrétariat général garantira les conditions du dialogue interministériel et l'expression, comme la présentation au chef de l'État et au Premier ministre, des points de vue éventuellement contradictoires.

Le Premier ministre, garant de la cohérence de l'action gouvernementale

Dans la continuité du rôle qui lui est assigné par une pratique institutionnelle constante depuis les origines de la V^e^ République, le

Premier ministre dirigera l'application de l'ensemble des décisions prises en conseil de défense et de sécurité nationale.

Chef du gouvernement qui, selon l'article 20 de la Constitution, dispose de l'administration et de la force armée, il assume devant le Parlement, avec les ministres concernés, la responsabilité des différentes politiques qui concourent à la sécurité nationale : politique de défense, politique de sécurité intérieure et de sécurité civile, politique étrangère, politique de sécurité économique, etc.

Il est le garant de la cohérence de l'action gouvernementale dans tout le champ de la sécurité nationale ; cette cohérence est une condition impérative de l'efficacité de l'action de l'État, qu'il s'agisse par exemple des choix d'investissement, de la gestion des crises, dont il assure le pilotage stratégique en liaison avec le Président de la République, de la politique industrielle, de la sécurité des systèmes d'information.

Dans l'exercice de cette compétence, il s'appuiera sur le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. Celui-ci coordonnera la préparation et s'assurera de la mise en œuvre des mesures concourant à la stratégie de sécurité nationale, par exemple la préparation aux crises majeures.

Le rôle renforcé du Parlement

L'implication de la représentation nationale dans la stratégie de sécurité nationale est l'une des clés de l'adhésion du pays à cette stratégie. Elle est indispensable pour étayer le sentiment de cohésion avec la nation de ceux qui s'engagent à son service. La France rejoindra le concert des grandes démocraties en renforçant le rôle des assemblées, aussi bien en termes d'information et de proposition, que de décision et de contrôle dans tout le champ de la sécurité nationale.

En premier lieu, il est proposé que l'intervention des forces armées à l'étranger fasse l'objet d'une procédure d'information et d'autorisation, inscrite dans la Constitution, ce qui représente une innovation radicale. Les interventions extérieures donneront lieu, s'agissant de leur nature et de leurs objectifs, à une information du Parlement dans les trois jours au plus tard suivant le déploiement des forces sur le théâtre des opérations. Il pourra s'ensuivre un débat sans vote. Toute prolongation d'une intervention au-delà d'un délai qui ne saurait être inférieur à quatre mois devra faire l'objet d'une autorisation, par un vote du Parlement. Chaque fois que cela sera possible, par exemple pour les opérations de maintien de la paix qui se préparent, le plus souvent, sur plusieurs mois et sauf urgence ou légitime défense, l'infor-

mation du Parlement sera préalable à l'engagement des unités sur les théâtres extérieurs. Au-delà de l'autorisation du Parlement, les interventions feront l'objet, le cas échéant, d'un examen lors de la discussion des lois de finances initiales, qui comportent la provision budgétaire proposée pour les opérations extérieures. Afin de respecter le principe de séparation entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, les conditions et modalités opérationnelles d'engagement de nos forces resteront du seul ressort du chef de l'État et du gouvernement.

En deuxième lieu, le Parlement se verra conforté dans son rôle de législateur. La pratique des lois de programmation militaire et des lois de programmation sur la sécurité intérieure, assorties d'un rapport fixant les grandes orientations des politiques de défense et de sécurité intérieure, sera pérennisée.

Plus généralement, la représentation nationale sera davantage associée à la définition de la stratégie de sécurité nationale et à l'orientation des politiques y concourant, notamment à l'occasion de débats d'orientation. Elle sera en particulier consultée lors de l'actualisation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale précédant chaque nouvelle loi de programmation.

S'agissant des accords de défense, le Parlement sera informé des accords liant la France à des partenaires étrangers, dès lors qu'ils peuvent conduire à engager, au bénéfice d'autres États, les moyens de défense du pays. Il autorisera, en outre, la ratification ou l'approbation de ces accords, lorsque la Constitution le prévoit.

Le Parlement sera enfin mieux informé. La création d'une délégation parlementaire au renseignement, par la loi du 9 octobre 2007, permet déjà aux parlementaires d'avoir connaissance des activités des services de renseignement sans nuire à leur confidentialité, face notamment au défi du terrorisme (*cf.* chapitre 8). Il sera aussi régulièrement tenu informé, par le Premier ministre et par le ministre de la Défense, de la politique d'exportation d'armements.

Des responsabilités ministérielles clarifiées et une gouvernance améliorée

Les ministres sont responsables de la contribution à la sécurité nationale des politiques publiques dont ils ont la charge. Ils s'appuient notamment sur un haut fonctionnaire de défense et de sécurité qui est leur conseiller pour l'ensemble des questions relatives à la défense et à la sécurité nationale.

Le ministère de la Défense

Le *ministre de la Défense* est en charge, au sein du gouvernement, de la politique de défense, dont il assume, avec le Premier ministre, la responsabilité devant le Parlement.

À ce titre, il est responsable de la préparation et de l'emploi des forces décidés par le Président de la République ; de la qualité du renseignement extérieur et d'intérêt militaire, de la prospective, de l'anticipation et du suivi des crises ; de la cohérence de l'effort de défense et des capacités des forces armées ; de la cohérence de l'action du ministère avec les objectifs de la sécurité nationale, de la politique extérieure, de la politique de modernisation de l'État et de la politique des finances publiques du gouvernement ; de la politique industrielle et la politique sociale propres au secteur de la défense.

La clarification des responsabilités au sein du ministère implique une modification des décrets régissant son organisation. La priorité donnée aux besoins opérationnels des forces sera réaffirmée. Le chef d'état-major des armées demeurera à la fois le commandant, sous l'autorité du Président de la République et du gouvernement, des opérations militaires, sous réserve des dispositions propres à la dissuasion, et le conseiller militaire du gouvernement. Il continuera à assumer, dans le cadre des directives qui lui sont données par le ministre, la préparation de la programmation militaire et l'animation des relations militaires internationales. Son autorité sur les chefs d'état-major d'armée sera renforcée.

Compte tenu des difficultés récurrentes rencontrées dans les investissements du ministère, les conditions de lancement et de conduite de ces opérations seront modifiées. Deux objectifs seront privilégiés : une meilleure connaissance des coûts complets des investissements et une meilleure organisation du dialogue avec le ministère chargé du Budget.

Pour chaque investissement envisagé (armement, maintien en condition opérationnelle, infrastructures, systèmes d'information, études amont), l'instruction préalable à la décision de lancement comprendra, outre l'analyse du besoin opérationnel qu'il s'agit de satisfaire, un examen de l'ensemble des informations financières et économiques relevant de l'objectif poursuivi. Le *comité ministériel des investissements de défense*, présidé par le ministre et dont le secrétariat est confié au secrétariat général pour l'administration, examinera donc systématiquement : la satisfaction du besoin opérationnel, la stratégie de maîtrise des risques, le coût prévisionnel d'acquisition, le coût global de possession (*cf.* chapitre 15), la faisabilité financière d'ensemble, la stratégie d'acquisition à retenir (acquisition patrimoniale, contrat de partenariat ou de service…), la politique de soutien et le potentiel de l'équipement à l'exportation.

La concertation avec le ministère chargé du budget sera améliorée. Les travaux du présent Livre blanc ont donné lieu à des échanges d'infor-

mations et de documentations sans précédent entre les ministères, portant, entre autres, sur l'intégralité des données financières relatives aux programmes d'armement. Cette politique doit être poursuivie et amplifiée. À cette fin, sera mis en place, dans le cadre de la réforme d'ensemble du contrôle budgétaire et comptable ministériel, un *comité financier*, présidé par le secrétaire général pour l'administration ou le directeur des affaires financières, où siégeront les responsables de programmes du ministère, au sens de la loi organique sur les lois de finances, ainsi que le représentant du ministre chargé du Budget. Cette instance permettra un examen contradictoire de la « soutenabilité » financière de la programmation, et un suivi plus régulier, par le ministère du Budget, de la politique d'engagement du ministère dans le domaine des investissements.

Les outils de cadrage, de prévision et de suivi économique et financier à la disposition du ministre seront développés, à partir de l'expertise de la direction des affaires financières. Une fonction d'audit interne sera mise en place, de façon à assurer la production d'une information financière transparente, incontestable et partagée ; elle s'appuiera notamment sur le contrôle général des armées. Enfin, le secrétariat général pour l'administration pilotera les politiques communes du ministère (finances, ressources humaines, affaires juridiques…). La fonction financière en son sein sera renforcée et agira au bénéfice de l'ensemble du ministère.

Les moyens de connaissance, d'analyse, d'arbitrage et de contrôle dont dispose le ministre seront renforcés, afin de lui permettre de bénéficier d'analyses diversifiées et fiables, dans les domaines stratégiques, techniques et opérationnels. Plus particulièrement, les capacités d'analyse stratégique et de prospective du ministère seront accrues et placées sous un pilotage unique, assuré par la délégation aux affaires stratégiques. Le directeur chargé des affaires stratégiques devra donner une impulsion et une cohérence globale aux travaux de prospective réalisés dans l'ensemble du ministère, par la délégation elle-même, à l'état-major des armées, à la direction générale de l'armement et dans les organismes dépendant du secrétaire général pour l'administration. La délégation bénéficiera aussi, dans ce but, des analyses et des travaux des directions du renseignement placées sous l'autorité du ministre de la Défense.

Enfin, ce mouvement de réorganisation se matérialisera par le regroupement de l'ensemble de l'administration centrale, aujourd'hui dispersée, dans un format resserré, sur un site parisien unique.

Le ministère de l'Intérieur

Le *ministre de l'Intérieur* est en charge de la sécurité des biens et des personnes sur l'ensemble du territoire national. Il est responsable

des politiques de sécurité intérieure et de sécurité civile, qui, toutes deux, concourent à la sécurité nationale.

Le ministre de l'Intérieur coordonne en particulier la gestion des crises sur le territoire national ainsi que le renseignement intérieur. Son action s'appuie sur les préfets de département et de zone de défense et de sécurité, qui sont, aux termes de l'article 72 de la Constitution, les représentants de chacun des membres du gouvernement et ont la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.

Pour assurer une pleine prise en compte des priorités de la stratégie de sécurité nationale, l'organisation et la gouvernance du ministère de l'Intérieur évolueront dans plusieurs directions.

Le regroupement de l'ensemble des moyens de la sécurité intérieure sous l'autorité du ministre de l'Intérieur sera achevé avec la pleine intégration, y compris sur le plan budgétaire, de la gendarmerie nationale à compter du 1er janvier 2009. Celle-ci conservera son statut militaire. Ses moyens seront étroitement coordonnés avec ceux de la police nationale pour les actions de protection sur le territoire métropolitain et outre-mer.

La priorité donnée à la connaissance et à l'anticipation se traduira par l'action de la nouvelle direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), qui regroupe la direction centrale des renseignements généraux et la direction de la surveillance du territoire. Les missions et les moyens de cette direction centrale seront renforcés significativement dans le cadre de la nouvelle planification du renseignement d'une part, des lois de programmation de la sécurité intérieure d'autre part.

Au titre des capacités d'anticipation du ministère, la création d'une délégation à la prospective et à la stratégie viendra renforcer les moyens de prévision et de préparation du ministère et accroîtra la cohérence de son action dans ses différents champs d'intervention.

Les capacités de conduite opérationnelle des crises du ministère seront substantiellement renforcées. Un centre opérationnel sera créé, d'ici 2009, dans les locaux de la Place Beauvau ; il constituera l'échelon central de la conduite opérationnelle des crises sur le territoire. La communication de crise sera réorganisée sous l'égide du porte-parole du ministère récemment créé.

La fonction de haut fonctionnaire de défense, actuellement exercée par le directeur chargé de la défense et de la sécurité civiles, sera dévolue au secrétaire général du ministère qui aura, dans cette capacité, autorité sur l'ensemble des services du ministère. Il sera assisté dans cette tâche d'un directeur chargé de la planification, dont le rôle comprendra l'élaboration et le suivi de la planification, le pilotage des

zones de défense, la sécurité des systèmes d'information du ministère, aux niveaux central et territorial, et l'intelligence économique territoriale (*cf.* chapitre 11). Dans le domaine de la sécurité économique, sans préjudice des compétences propres du ministère de la Défense dans le domaine de l'armement, le ministère de l'Intérieur assurera la protection du patrimoine matériel et immatériel du secteur économique français (entreprises, laboratoires, centres d'études et de recherche), les actions de contre-ingérence et le maintien d'un environnement de sécurité pour les entreprises.

Le ministère des Affaires étrangères et européennes

Le *ministre des Affaires étrangères et européennes* assure la coordination de l'action extérieure de la France. Il traduit, dans la conduite diplomatique, les priorités de la stratégie de sécurité nationale, en particulier s'agissant de la contribution de la France à la sécurité européenne et internationale. Il anime la coopération de défense et de sécurité. À cette fin, il présidera les comités interministériels de pilotage des actions conduites avec les moyens du ministère de la Défense, du ministère de l'Intérieur et des autres ministères impliqués dans la coopération de défense et de sécurité.

Il assurera en outre le pilotage interministériel de la gestion des crises extérieures, quelle que soit leur nature.

Il s'appuiera à cet effet sur une *capacité de planification civile* et sur un *centre opérationnel de veille et d'appui à la gestion des crises extérieures*, placés sous l'autorité du secrétaire général.

Ce centre aura vocation à assumer trois types de fonctions :

– avant la crise, il sera chargé de la veille et de l'alerte précoce. Il préparera aussi l'action des pouvoirs publics, par l'identification préalable des personnels et des matériels nécessaires en situation de crise et par l'organisation d'exercices *ad hoc* ;

– pendant la crise, il jouera un rôle de coordination opérationnelle de manière à assurer la mise en œuvre efficace des orientations stratégiques arrêtées par l'autorité politique. Le décloisonnement administratif, la centralisation et la diffusion rapide de l'information guideront son action ;

– après la crise, il coordonnera plus particulièrement les retours d'expérience sur les crises extérieures.

Pour mener à bien ces missions, le centre s'appuiera sur les capacités des ministères et des services de l'État concernés, en plus de celles du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le ministère de l'Économie

Le *ministre chargé de l'Économie* est responsable de la politique de sécurité économique, notion qui se substituera, dans les textes, à celle de défense économique (chapitre 3). À ce titre, il lui appartiendra de prendre les mesures de sa compétence garantissant la continuité de l'activité économique en cas de crise majeure et, plus largement, d'assurer la protection des intérêts économiques de la nation, en temps normal comme en temps de crise.

Le ministre chargé de l'Économie veillera, en liaison avec les autres ministères concernés, à la protection des secteurs et entreprises sensibles, ainsi qu'à la protection de l'information utile au développement de la compétitivité des acteurs économiques. Il s'assurera de la diffusion efficace de l'information économique stratégique, dans le cadre de la politique d'intelligence économique définie par le gouvernement.

L'organisation en matière d'intelligence économique continuera à reposer sur un haut responsable chargé de l'intelligence économique, placé auprès du SGDSN, disposant de correspondants dans les principaux ministères, en particulier les ministères chargés de l'Économie, de la Défense, de l'Intérieur, des Affaires étrangères et européennes, et de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement du territoire et de l'Aménagement du territoire. Le ministère de l'Intérieur animera, pour sa part, le dispositif territorial placé sous la responsabilité des préfets.

Les autres ministères

Le *ministre chargé du Budget* veille à la cohérence des choix proposés avec la stratégie générale des finances publiques. Il contribuera à la stratégie de sécurité nationale par l'action de ses services, qui disposeront de pouvoirs étendus (contrôle des personnes, des marchandises, des moyens de transport, des flux financiers et des activités taxables) et peuvent intervenir sur les flux extra- et intracommunautaires.

Enfin, les autres ministres, notamment le *ministre chargé de la Santé* – en ce qui concerne la prévention et la gestion des crises sanitaires –, le *ministre chargé des Transports, de l'Énergie et de l'Environnement* – sur qui reposent la sécurité de nombreuses infrastructures critiques et les relations avec des opérateurs majeurs –, le *ministre de la Justice* – dont le rôle est central en matière de lutte contre le terrorisme – sont également appelés à apporter une contribution essentielle à la stratégie de sécurité nationale. L'organisation et les moyens de leurs administrations seront adaptés pour mieux prendre en compte cette exigence.

CHAPITRE 16

L'INDUSTRIE ET LA RECHERCHE

Les compétences scientifiques, technologiques et industrielles de la France conditionnent sa capacité à satisfaire les besoins des armées, ceux de nos partenaires européens, et de plus en plus ceux des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile. Elles doivent permettre à la France de conserver son autonomie stratégique et contribuent à promouvoir l'Europe comme un pôle d'excellence industriel et technologique.

Une industrie compétitive mais fragmentée

Une industrie française compétitive

Le marché mondial de l'armement, évalué à 300 milliards d'euros, est largement dominé par l'industrie américaine, qui détient à elle seule plus de 50 % de parts du marché. L'activité industrielle de défense en Europe représente aujourd'hui un chiffre d'affaires total d'environ 55 milliards d'euros. Elle est concentrée, à 90 %, sur six pays : Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni et Suède. Quatre groupes européens (BAE Systems, EADS, Finmeccanica, Thalès) figurent parmi les quinze premiers mondiaux, les onze autres étant américains. Ils ont atteint la taille, la surface financière, la compétitivité et les capacités leur permettant d'assumer la responsabilité de projets complexes. Sur les dix premiers groupes européens, quatre sont français (Thalès, DCNS, Safran, Dassault Aviation), auxquels s'ajoute EADS, dont la composante française est importante.

À partir de la fin des années 1950, la France a mis en œuvre une politique industrielle de défense orientée vers la recherche de l'autonomie stratégique et technologique, structurée autour de grands projets exploitant les technologies de rupture (nucléaire, aéronautique, missiles), en s'appuyant, à quelques exceptions près, sur de grands groupes nationaux étatiques. L'acquisition d'une force de dissuasion nationale fut un succès de cette politique.

La France possède aujourd'hui une industrie importante et performante, au deuxième rang en Europe, juste derrière le Royaume-Uni. Elle représente 165 000 emplois directs, au moins autant d'emplois indirects et un chiffre d'affaires de l'ordre de 15 milliards d'euros, dont le tiers environ est réalisé à l'exportation, la France se plaçant au quatrième rang mondial des exportateurs.

Les performances financières et la rentabilité des plus grandes entreprises françaises de défense se situent dans la moyenne sur le plan mondial, avec certaines nuances suivant les critères observés : croissance plus forte du chiffre d'affaires moyen, faiblesse relative des marges nettes malgré un taux moyen d'endettement un peu plus faible que celui des entreprises américaines.

La recherche et le développement représentent 10 à 20 % du chiffre d'affaires des dix plus grands groupes de défense présents en France, qui emploient dans leurs bureaux d'études de l'ordre de quelque 20 000 personnes.

La recherche favorise l'innovation technologique et joue un rôle moteur pour un grand nombre de technologies majeures, dont beaucoup ont des applications civiles. L'industrie aéronautique militaire est ainsi à l'origine de nombreuses applications dans les domaines de l'avionique, des commandes de vol électriques, de l'informatique et de la communication, de la simulation, de la modélisation et de la fabrication assistées par ordinateur, des matériaux innovants. Ces avancées soutiennent fortement la compétitivité internationale de l'industrie civile.

UNE INDUSTRIE DE DÉFENSE FRANÇAISE ET EUROPÉENNE FRAGMENTÉE

L'industrie de défense française s'est fortement restructurée depuis le milieu des années 1980, pour s'adapter à un marché international de plus en plus concurrentiel. Celui-ci a vu l'émergence d'Israël, de la Russie et de la Chine, laquelle sera probablement suivie par celle de pays comme le Brésil, l'Inde, le Pakistan, et d'autres puissances asiatiques. La restructuration de la société Giat Industries, aujourd'hui Nexter, mise en œuvre à partir de 2003, celle du domaine de l'électro-

nique de défense, ou plus récemment la transformation et le développement de la direction des constructions navales, ont contribué à consolider la base industrielle et technologique nationale. Mais les industries de défense françaises et européennes demeurent fragmentées. Les préoccupations nationales des États et le recours de certains d'entre eux à des fournisseurs non européens ont contribué au morcellement de l'ensemble.

Certains secteurs, essentiellement l'aéronautique et l'électronique de défense, ont vu l'émergence de grands groupes européens. Mais les rapprochements industriels sont fondés sur des organisations internes qui reflètent les logiques nationales. Ces logiques ont conduit à une répartition des capacités technologiques et industrielles en fonction non d'une stratégie économique, mais de la volonté des États de conserver sur leur territoire des capacités de R&D, de production et de maintenance jugées stratégiques. Cette tendance a représenté un frein très important à l'intégration et à la spécialisation industrielles. Le niveau d'intégration entre les différentes filiales nationales de ces grands groupes européens reste donc aujourd'hui très limité.

La plupart des autres secteurs industriels sont restés en marge de ces mouvements de concentration transnationaux. Pour l'aviation de combat, cinq entreprises significatives se partagent trois programmes concurrents. La situation sera rapidement comparable dans le domaine des drones, si aucune stratégie industrielle européenne n'est mise en place. Dans le domaine des télécommunications spatiales militaires, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne sont aujourd'hui engagés dans cinq programmes nationaux différents. L'industrie navale européenne a certes commencé à se restructurer progressivement. Mais, avec six grands maîtres d'œuvre qui gèrent plus de vingt chantiers navals importants, elle soutient difficilement la comparaison avec les États-Unis, où les restructurations des années 1990 ont conduit à rationaliser l'industrie navale autour de deux maîtres d'œuvre majeurs et de six chantiers. Dans le secteur de l'armement terrestre, aux côtés de groupes transnationaux sous influence américaine, on trouve quelques acteurs globaux nationaux (Allemagne, France) et une multitude d'acteurs locaux ou de « niches ». Une dizaine d'entreprises en Europe peuvent prétendre détenir les compétences nécessaires à la maîtrise d'œuvre de véhicules blindés. Dans tous ces secteurs, les différents maîtres d'œuvre captent l'essentiel de leur marché domestique et se livrent à une concurrence acharnée à l'exportation.

L'écart entre les États-Unis et l'Europe

En 2006, le budget consacré à l'équipement de défense par les États-Unis s'est élevé à 116 milliards d'euros, soit *trois fois plus que les dépenses d'équipement de l'Union européenne*. Celle-ci ne consacre que 18 % de ses dépenses d'équipement à des coopérations. La comparaison est encore plus défavorable si l'on compare l'*effort de recherche et de développement* de défense, auquel les États-Unis ont consacré 67 milliards d'euros en 2006, soit *six fois plus que l'effort européen*, qui de surcroît est lui aussi dispersé.

Une stratégie industrielle tournée vers l'Europe

Les trois cercles de la politique industrielle

Aucun pays européen ne peut plus se permettre l'actuelle dispersion des efforts, compte tenu du niveau actuel des ressources financières et du coût croissant des systèmes d'armes. Aucune nation en Europe – pas même la France, ni le Royaume-Uni – n'a plus la capacité d'assumer seule le poids d'une industrie de défense répondant à l'ensemble des besoins de ses forces.

Dès lors, la stratégie d'acquisition d'armement de la France se définira selon trois niveaux.

La France conservera la maîtrise nationale des technologies et des capacités de concevoir, fabriquer et soutenir les *équipements nécessaires aux domaines de souveraineté* pour lesquels elle estime ne pas pouvoir envisager un partage ou une mutualisation compte tenu de ses choix politiques.

Pour la majorité des acquisitions de défense et de sécurité, sa stratégie ira dans le sens d'une *interdépendance européenne*. Il s'agit de construire une interdépendance librement consentie entre États et non, comme cela est trop souvent perçu, de subir des dépendances. L'interdépendance européenne doit donc se concevoir sur une base de réciprocité, de sécurité des approvisionnements et sur un équilibre global. Elle doit aussi bénéficier de procédures d'acquisition performantes.

Pour tous les cas où la sécurité d'approvisionnement n'est pas directement en jeu, soit parce qu'elle peut être assurée grâce à la pluralité des sources, soit parce qu'il est possible de constituer des stocks stratégiques pour faire face à une rupture d'approvisionnement, la

France recourra au *marché mondial*. L'acquisition sur le marché sera considérée par l'acheteur public comme une solution à part entière de la stratégie d'acquisition, et non comme un pis-aller venant après l'épuisement de toutes les autres options. Le recours au marché mondial impose de conserver des compétences nationales importantes, afin de définir, commander, expertiser et qualifier les équipements ainsi acquis.

Une volonté politique forte, partagée avec nos partenaires de l'Union européenne, est indispensable pour le développement d'une stratégie européenne.

Le développement de champions européens de niveau mondial

Afin de promouvoir une industrie compétitive en France et en Europe, la France favorisera le développement de groupes industriels européens de niveau mondial. Les entreprises ont un rôle essentiel à jouer dans cette perspective. Mais, la commande publique étant particulièrement structurante pour l'offre industrielle, il revient aux États de créer un cadre favorable à l'émergence de tels champions. Les États doivent, en premier lieu, créer un marché domestique européen en recourant à ces groupes chaque fois qu'il s'agit d'équiper leurs armées. Ils doivent ensuite faire converger des besoins opérationnels communs susceptibles de déboucher sur des programmes en coopération, pour réduire les coûts de développement et produire des séries longues.

L'harmonisation des besoins militaires des pays européens conditionnera la rationalisation de l'industrie européenne. Afin de progresser de manière pragmatique, la France nouera des partenariats bi- ou trilatéraux structurants. Par ces partenariats concrets, l'ambition européenne en matière d'armement pourra prendre forme. L'Agence européenne de défense (AED) poursuivra le processus de génération de programmes qu'elle a engagé et qui intègre l'expression des besoins militaires coordonnée avec le comité militaire et l'état-major de l'Union européenne. Il est primordial que l'Agence se voie dès que possible confier la préparation de programmes répondant à ces besoins.

L'émergence de groupes industriels européens de niveau mondial dépend également de l'évolution des réglementations nationales et européennes : une entreprise de défense établie dans plusieurs États membres doit pouvoir fonctionner comme une entreprise implantée sur le territoire d'un seul État. Or, la réglementation impose aujourd'hui qu'une entreprise de défense européenne obtienne une

autorisation d'exportation pour transférer un équipement de défense d'un État membre à un autre, ce qui freine considérablement l'intégration des entreprises.

L'amélioration des conditions de circulation des produits de défense entre pays européens concernés est donc indispensable. La France est favorable à l'institution de mécanismes de licences générales ou globales pour les industriels européens. Elle souhaite la mise en place, à terme, d'un espace européen de libre-échange des équipements de défense entre les pays disposant de procédures de contrôle comparables et proposera cet objectif à tous ses partenaires.

Les priorités technologiques et industrielles découlant des objectifs stratégiques de la sécurité nationale à l'horizon 2025

Secteur nucléaire

La capacité à concevoir des armes nucléaires, à les développer, à les fabriquer et à en garantir la sûreté, demeurera un domaine de souveraineté. Cette priorité doit conduire à doter les laboratoires, les centres scientifiques et les centres de fabrication des ressources humaines, techniques et industrielles indispensables à la stratégie de dissuasion nucléaire.

Secteur spatial

La France est le seul pays européen à développer des missiles balistiques. La concomitance de la fin des développements du missile M51 et du lanceur Ariane V pose un problème de maintien des compétences de cette filière stratégique pour notre dissuasion et pour l'accès européen à l'espace. La France maintiendra les compétences nationales très spécifiques développées dans le secteur des missiles balistiques. En particulier, les compétences technologiques et industrielles en matière de guidage inertiel haute performance et de propulsion solide seront pérennisées.

Pour les autres activités du domaine spatial, en particulier les satellites, les efforts sont aujourd'hui trop dispersés en Europe. La France agira en faveur de la rationalisation de l'industrie européenne en matière de satellites dans les domaines du renseignement d'origine spatiale, de la navigation et des télécommunications.

Secteur naval

Les capacités sous-marines sont stratégiques aussi bien pour la dissuasion et le renseignement que pour l'intervention. Elles permettent l'exécution de frappes de précision à distance de sécurité. Elles peuvent faciliter les opérations spéciales.

La maîtrise de la conception et de la réalisation des sous-marins à propulsion nucléaire devra donc être conservée et même développée au niveau national. Celle des autres composantes, qu'il s'agisse de sous-marins à propulsion classique ou de bâtiments de surface, devra faire l'objet d'une approche européenne.

Secteur aéronautique

La crédibilité de la composante nucléaire aéroportée implique de conserver sur le plan national, la capacité de conduite technique d'un programme d'avion de combat et de définition et d'adaptation du système à la mission nucléaire.

Cependant, face à l'étalement et à la raréfaction des programmes d'avion de combat, l'ensemble des acteurs européens du secteur est confronté, à plus ou moins long terme, à un problème de maintien des compétences.

Le gouvernement britannique a officiellement indiqué, dans sa Defence Industrial Strategy, qu'il ne prévoyait pas d'entretenir en propre l'ensemble des compétences pour le développement et la fabrication de la prochaine génération d'avion de combat. Le Royaume-Uni, avec d'autres pays européens, est engagé dans le programme américain d'avion de combat Joint Strike Fighter.

La France, pour sa part, soutiendra l'émergence d'un avionneur européen complet, capable de concevoir les futures plates-formes de combat, pilotées ou non.

Elle contribuera activement à la mise en œuvre rapide, aux niveaux national et européen, d'une stratégie de conception ou d'acquisition d'engins pilotés à distance, qu'il s'agisse de drones de surveillance ou de drones armés.

Secteur terrestre

La France favorisera l'émergence d'un pôle industriel terrestre européen disposant d'une filière de production de munitions.

Secteur des missiles

Les missiles en général, et les missiles de croisière en particulier, constituent l'une des composantes essentielles de nos capacités d'intervention. La France contribuera à la pérennisation des capacités européennes dans ce secteur, autour de la coopération franco-britannique, étant entendu que devront être maintenues sur le plan national certaines compétences stratégiques, en particulier la maîtrise des vecteurs de la composante nucléaire aéroportée.

Secteur de la sécurité des systèmes d'information

Le développement des menaces sur les systèmes d'information et les réseaux implique de disposer de capacités industrielles nationales solides permettant de développer une offre de produits de sécurité et de cryptologie totalement maîtrisés au niveau national.

Ces capacités sont aujourd'hui insuffisantes et dispersées.

La France établira une stratégie industrielle, permettant le renforcement de capacités nationales de conception et de réalisation dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information.

Secteur des composants électroniques de défense
Le tissu industriel national et européen dans le domaine des composants électroniques de défense est éclaté. Afin d'établir un nouveau rapport de forces avec les pays imposant leur réglementation dans ce domaine, au premier rang desquels les États-Unis avec les règles ITAR, la France soutiendra une approche européenne permettant de faire émerger un tissu industriel européen. L'enjeu est d'éviter les dépendances critiques qui se développent et limitent de fait de plus en plus notre autonomie en matière d'exportation.

UNE STRATÉGIE INDUSTRIELLE ÉTENDUE À TOUS LES SECTEURS DE LA SÉCURITÉ

Il existe, entre tous les acteurs de la sécurité nationale, des problématiques technologiques partagées, pour lesquelles seule une approche d'ensemble est de nature à dégager des synergies. Des approches séparées pourraient créer des duplications et nuire à l'interopérabilité des équipements.

C'est le cas des systèmes de communication et de gestion de crise, de la sauvegarde maritime, de la surveillance des frontières, de l'identification biométrique des personnes, de la détection NRBC, de la sécurité des systèmes d'information, des drones et, plus généralement, des systèmes de renseignement.

Si des progrès ont été réalisés ces dernières années, il est nécessaire d'aller plus loin, en associant plus étroitement les acteurs du dispositif de sécurité publique et de sécurité civile (police, gendarmerie, sécurité civile, douanes…) et les services du ministère de la Défense.

La veille technologique doit être mise en commun, ainsi que la détection et le suivi concerté des entreprises les plus importantes. De même seront recherchées une expression aussi harmonisée que possible des besoins en matière de sécurité, ainsi qu'une mutualisation des développements et des acquisitions d'équipements.

Le rôle stratégique de la recherche

Soutenir une politique active de recherche aujourd'hui, c'est se donner les moyens de maîtriser les technologies des systèmes de défense, préparer les réponses technologiques aux besoins opérationnels à moyen et long termes, et faire émerger les technologies de rupture de demain. Un effort important sera consacré aux technologies spatiales, afin de préparer les futurs programmes de télécommunications, d'observation, de surveillance, compte tenu de la priorité donnée à la fonction connaissance et anticipation.

Développer la recherche, c'est aussi maintenir dans la durée les compétences critiques menacées par les cycles des équipements de défense, où des phases de production de matériels de série alternent avec des phases de développement technologique. La France s'inscrit, depuis la dernière loi de programmation militaire, dans une période marquée durablement par l'achèvement des développements et la montée en puissance de la production de la plupart des grands programmes (Rafale, Tigre, NH90, A400M, VBCI, ASMPA, Meteor, Horizon, M51, SNLE, Helios 2, Syracuse 3, etc.), avec pour corollaire une diminution des crédits consacrés à la recherche de défense et de sécurité. Cette situation implique de consentir un effort accru dans les années à venir en matière de recherche et technologie (R&T), pour éviter de voir certaines capacités technologiques importantes abandonnées. L'État mettra donc en œuvre une politique de maintien des compétences critiques, tant dans le domaine de la R&T pour les compétences des bureaux d'études, que dans celui de l'industrialisation. Cette politique comprendra la réalisation de démonstrateurs technologiques.

MUTUALISER LES DÉMARCHES DE RECHERCHE EN MATIÈRE DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ

L'efficience de l'effort national de recherche sera accrue, en *mutualisant les démarches de recherche en matière de défense et de sécurité*. Sans créer de nouvelles structures, les synergies des programmes de R&T de sécurité et de défense seront renforcées dans le cadre d'une coordination interministérielle.

La fonction de pilotage de la R&T de défense et de sécurité au sein du ministère de la Défense sera renforcée. La capacité du ministère de l'Intérieur à assurer le pilotage et l'évaluation des actions de recherche en sécurité intérieure sera accrue.

Le *ministère de l'Intérieur* établira le dialogue avec les différents acteurs de la sécurité au sein d'un conseil économique et scientifique de la sécurité, regroupant les principaux organismes impliqués dans la recherche, les opérateurs de la sécurité, les industriels fournisseurs de solutions techniques et des représentants des ministères de la Défense et de la Recherche.

Favoriser les synergies entre la recherche civile et la recherche de défense et de sécurité

La France et l'Europe doivent favoriser les synergies entre la recherche civile et la recherche de défense et de sécurité. En effet, 60 % de la recherche financée par la Défense ont des retombées dans le secteur civil, contre 20 % seulement en sens inverse.

Les ministères de l'Intérieur et de la Défense devront donc intensifier leurs relations avec les grands établissements publics de recherche, les industriels, les universités mais aussi les plus petits laboratoires. Ils devront être représentés à haut niveau dans les programmes de l'Agence nationale de la recherche (ANR). Le volume d'appels à projets provenant de partenariats entre les ministères de l'Intérieur et de la Défense devra être augmenté.

Les programmes de technologies duales, civiles et militaires, occuperont une place plus importante dans la programmation annuelle de l'Agence nationale de la recherche. Le programme budgétaire « recherches duales » dépendant du ministre chargé de la Défense sera plus clairement orienté vers la recherche de base dans le domaine de la défense et de la sécurité. Sa mise en œuvre devra évoluer d'une logique de subvention vers une logique de financement de projets identifiés.

Soutenir les PME les plus innovantes

Le soutien des PME, au moins aussi dynamiques que les grands groupes en matière d'innovation, contribue lui aussi directement au renforcement de la recherche. La France leur ouvrira davantage l'accès aux marchés de défense et incitera les grands groupes de défense et de sécurité à s'associer aux plus innovantes des PME.

Fédérer les efforts de recherche au niveau européen

Le *cadre européen* constitue également une opportunité pour fédérer les efforts en matière de recherche et technologie (R&T). L'Agence européenne de défense portera cette ambition. À partir du recensement des besoins communs des États membres, l'AED doit identifier des capacités technologiques clés et élaborer une stratégie pour les porter à maturité. La France proposera à l'Agence des projets mobilisateurs. Elle est favorable à un accroissement significatif de son budget propre de R&T. Par ailleurs, le rapprochement de la recherche technique dans les domaines de la défense et de la sécurité doit se traduire, au niveau européen, par une coordination très nettement renforcée entre l'Agence européenne de défense, pour la recherche de défense, et la Commission européenne, pour la recherche en matière de sécurité.

Quelques ruptures technologiques et scientifiques pressenties à l'horizon 2020-2030

– **La robotique et les systèmes cognitifs :** drones, véhicules autonomes, systèmes d'analyse automatique pour détecter les événements anormaux ;
– **Les nouveaux matériaux fonctionnels** : matériaux des munitions pénétrantes pour la destruction d'objectifs durcis ; matériaux pour la protection du combattant et des engins légers (armure liquide) ; matériaux énergétiques permettant de concentrer la puissance et l'énergie embarquée pour accroître l'autonomie des systèmes sur les théâtres d'opérations ; nouveaux matériaux pour la furtivité électromagnétique, optique et acoustique ; nouveaux matériaux énergétiques pour la propulsion des missiles hypervéloces ;
– **Les nouvelles technologies de détection active** (radar TéraHerz, radar ou laser impulsionnels large bande) : disponibles à l'horizon 2020-2030, ces technologies permettront de détecter au travers ou derrière les obstacles (combat urbain) et d'identifier des substances au travers de parois ou de vêtements (détection d'engins explosifs improvisés, d'agents biologiques ou chimiques) ;
– **Les émetteurs à énergie dirigée** (micro-ondes et laser à forte puissance) : disponibles à l'horizon 2020-2030, ces émetteurs pourront être utilisés pour la neutralisation de menaces terroristes, le brouillage ou l'aveuglement de senseurs infrarouges, la destruction précise de cibles mobiles ou encore les systèmes de communication discrets ;
– **La thérapie cellulaire par nanobiotechnologie** : disponible vers 2025, cette technologie permettra la réparation des tissus endommagés par brûlure, irradiation ou agression mécanique et la guérison du combattant ;

– **L'informatique quantique** : disponible au plus tôt à l'horizon 2030, cette technologie, si elle débouche effectivement, pourrait être utilisée, entre autres, dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information ;
– **Les nouvelles techniques de traitement de l'information** : confrontation des informations (multilingues, hétérogènes, etc.) issues de l'Internet, de bases de données, de capteurs (Web sémantique, analyse de contenus multimédia) ;
– **Les techniques de retournement temporel et d'analyse du bruit,** aujourd'hui au stade de la recherche fondamentale, ne devraient pas être disponibles avant l'horizon 2030. Elles devraient améliorer considérablement la détection de cibles très furtives, ou permettre la destruction d'émetteurs. Elles devraient également accroître très significativement la performance des capteurs en améliorant le traitement du signal.

Un nouveau partenariat entre l'industrie de défense et l'État

Les acquisitions de l'État en matière d'équipements de défense sont d'une nature très différente des achats d'une entreprise commerciale. La recherche de la supériorité technologique conduit à équiper les forces de systèmes nécessitant la plupart du temps des développements spécifiques, mettant en œuvre des technologies de pointe et des produits en petites séries. Le marché de ces équipements n'existe pratiquement pas en dehors des commandes d'un petit nombre d'États. Ceux-ci s'adressent à des fournisseurs très peu nombreux, lesquels sont tous largement dépendants des choix et des obligations qui leur sont imposés. Dans ce contexte, le levier le plus efficace de la stratégie industrielle est la commande publique et la politique d'acquisition, qui s'exercent dans toutes les phases des programmes, de l'amont au retrait de service.

ACHETER PLUS EFFICACEMENT

L'État doit être capable de faire connaître ses stratégies d'acquisition à long terme, permettant aux entreprises de se consolider et de se positionner sur le marché mondial. Pour élaborer ces stratégies comme pour être efficace dans le processus d'achat, il doit donc être doté d'une *expertise technique et économique solide*, appuyée sur une bonne connaissance des moyens industriels.

C'est à cette condition seulement que l'État pourra apprécier économiquement et techniquement les propositions de ses fournisseurs et instruire les décisions qui lui permettront de respecter les limites que lui fixe la stratégie générale des finances publiques.

Maîtriser le coût de possession des équipements

Pour acheter plus efficacement, l'État créera les conditions d'une véritable maîtrise du coût de possession à travers le cycle de vie des matériels.

La connaissance du coût de possession permet d'apprécier équitablement les différentes solutions industrielles proposées pour répondre au besoin opérationnel et de mesurer l'impact pluriannuel des décisions. Il est indispensable, à la fois pour la politique industrielle et pour la maîtrise financière de l'effort de défense, que les ministères se dotent d'une méthodologie leur permettant de planifier sur la durée les coûts complets des équipements et des capacités dont ils entendent se doter.

Cette méthodologie doit permettre à la France d'exploiter au maximum, beaucoup plus qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent, les potentialités offertes par les *partenariats public-privé* (PPP). Ceux-ci reposent sur un partage optimisé des responsabilités et des risques entre les partenaires publics et privés. Une fois leur intérêt opérationnel et économique démontré, ils doivent permettre une meilleure maîtrise du coût global de possession des infrastructures ou des équipements, en particulier *dans les domaines duaux* que sont la formation, les télécommunications, la logistique de l'arrière, le soutien – en particulier le maintien en condition opérationnelle industriel – ou encore l'infrastructure.

Améliorer la conduite des programmes d'armement

L'analyse du déroulement des programmes d'armement fait apparaître, dans plusieurs cas, des insuffisances graves, qui se sont traduites par des dérives de coûts, de délais et parfois de performances. Leur conduite sera entièrement réorganisée.

La rigueur du processus de lancement et de planification financière des opérations d'investissement doit être considérablement accrue. Les ministères chargés du Budget d'une part, de l'Économie d'autre part, doivent être étroitement associés aux processus de décision.

Dans la nouvelle organisation du ministère de la Défense, un programme sera conçu, préparé et réalisé par *une même équipe dédiée, placée sous la responsabilité d'un directeur de programme désigné pour toute la durée du programme*. L'équipe de programme associera systématiquement un officier responsable de l'évaluation du besoin opérationnel (EMA), un ingénieur responsable de l'exper-

Le coût de possession

L'acquisition d'équipements de sécurité engage l'État sur le long terme. Les coûts supportés par l'État sur la durée de vie, souvent très longue, d'un équipement ne se limitent pas au seul coût d'*acquisition* de celui-ci. S'y ajoutent en effet :
– le coût d'*exploitation* : rémunérations et charges sociales des opérateurs de l'équipement, consommables tels que le carburant ;
– le coût de *soutien en service* : entretien et réparation de l'équipement, formation des opérateurs ;
– le coût de *mise à niveau* et de modernisation de l'équipement ;
– le coût de *démantèlement* : déconstruction et recyclage dans le respect des normes environnementales.
À titre d'illustration, le coût de soutien d'un bâtiment de combat, dont la durée de vie peut dépasser une trentaine d'années, peut atteindre un montant comparable à son coût d'acquisition. Il en est de même de son coût d'exploitation. Sur la durée de vie du bâtiment, sans compter le coût du démantèlement, *c'est donc globalement une dépense correspondant à plusieurs fois le coût d'acquisition du navire que l'État devra planifier*.
La maîtrise du coût de possession nécessite que la conception du matériel soit optimisée non seulement en fonction de son coût d'acquisition, mais aussi en fonction de l'ensemble des postes qui constituent le coût de possession.

tise technique, industrielle et économique (DGA) et un expert budgétaire et financier (SGA). Des dispositions spécifiques seront maintenues pour les programmes d'armes nucléaires, eu égard au rôle particulier du Commissariat à l'énergie atomique dans ce domaine.

Le regroupement de l'ensemble de l'administration centrale du ministère sur un site unique favorisera le travail de cette équipe sur un même « plateau ».

Afin que les forces soient pleinement responsabilisées sur le *besoin opérationnel* et sur la stratégie proposée pour le satisfaire au mieux, l'équipe de programme sera placée pendant les phases de *définition et de conception*[1] des systèmes d'armes *sous l'autorité du chef d'état-major des armées*. Celui-ci assumera la responsabilité de maîtrise d'ouvrage du programme *jusqu'à la négociation du contrat*. Il

1. Conception : phases qui recouvrent ici, aux termes de l'organisation actuelle de la gestion des programmes d'armement, le stade de préparation et une partie du stade de conception qui va jusqu'au lancement de la négociation avec l'industriel.

Renforcer la maîtrise technique, économique et financière des programmes d'armement

Le suivi des opérations d'investissement est assuré, dans l'organisation actuelle du ministère de la Défense, par des enceintes nombreuses dont aucune ne dispose d'une vision d'ensemble. Pour y remédier, les orientations suivantes seront mises en œuvre :

– **Les capacités d'analyse économique et financière du ministère de la Défense seront renforcées.** Un dispositif remanié sera mis en place. Appuyé sur une expertise financière accrue dans l'ensemble du ministère et sur la constitution d'une capacité de synthèse unique au niveau central, confiée à la direction des affaires financières du ministère, ce dispositif permettra de fiabiliser les données financières et d'accéder à une meilleure évaluation, dès la phase amont des programmes, du coût de possession des équipements, aujourd'hui insuffisamment connu et maîtrisé. Il permettra également de systématiser l'évaluation de l'intérêt de recourir à un partenariat public-privé.

– **Un comité ministériel des investissements de défense sera mis en place** (*cf.* chapitre 15). Cette instance permettra de rationaliser les processus relatifs aux investissements et de donner au ministre de la Défense les moyens d'exercer pleinement ses responsabilités tout au long de la vie des programmes d'armement.

– **Un référentiel commun des programmes, unique,** partagé entre tous les principaux subordonnés du ministre de la Défense, sera établi. Ce référentiel devra porter à la fois sur les données financières et les contenus physiques des opérations d'armement.

– **Le ministère chargé du Budget sera mieux informé** sur les besoins financiers des programmes, tant avant leur lancement qu'après. Dans cette optique, le référentiel commun des programmes lui sera communiqué régulièrement ; les représentants du ministère siégeront en outre au *comité financier* (*cf.* chapitre 15).

– **Le devis des programmes** sera progressivement consolidé. Le devis d'un programme sera affiné à mesure de l'avancement des travaux de préparation et ce n'est qu'au moment du lancement de sa réalisation qu'il sera figé et associé à un calendrier et à un contenu précis.

– **Une expertise technique suffisante sera maintenue par l'État**. Cette expertise est essentielle pour l'évaluation des programmes et des solutions proposées pour répondre aux besoins opérationnels ; elle permet aussi de soutenir des systèmes militaires, qui sont soumis en permanence aux aléas résultant des opérations et des entraînements et doivent régulièrement incorporer de nouvelles technologies et être rénovés.

soumettra au ministre les décisions relevant de ces phases. Pour arrêter ses décisions, le ministre se verra présenter, dans le cadre du

comité ministériel d'investissement (*cf.* chapitre 15), l'ensemble des éléments permettant de juger de la pertinence et des mérites respectifs des solutions proposées, tant en termes de performances, de coûts d'achat et de possession, d'enjeux de coopération, d'impact industriel, que de stratégie d'achat (recours au partenariat public-privé, acquisition patrimoniale)…

Pour la négociation du contrat, l'équipe de programme passera *sous l'autorité du directeur général de l'armement*, qui devient maître d'ouvrage pour préparer et négocier le contrat. Au terme de cette phase intermédiaire, la décision de lancement de la réalisation du programme sera prise par le ministre, sur proposition du directeur général de l'armement, *après avis du chef d'état-major des armées*, sur la base d'un dossier prenant en compte l'aboutissement des négociations avec l'industrie.

Pendant la phase de réalisation, l'équipe de programme restera placée *sous l'autorité du directeur général de l'armement*. Durant cette phase, le chef d'état-major des armées sera associé à toutes les évolutions, qu'elles concernent le devis, les aspects techniques ou le calendrier, de nature à affecter la satisfaction du besoin opérationnel.

Pendant la phase d'utilisation, c'est-à-dire après la mise en service de l'équipement dans les armées, cette équipe repassera *sous l'autorité du chef d'état-major des armées*.

Ainsi, les responsabilités respectives du chef d'état-major des armées et du directeur général de l'armement seront clairement définies lors de chacune des phases du programme. L'un et l'autre s'appuieront pour les exercer sur une seule et même équipe qui disposera d'une vision complète de la vie du programme. À chaque phase majeure, le ministre prendra la décision au vu de leurs propositions et des consultations menées dans le cadre du comité ministériel d'investissement.

Doter l'État de capacités d'acquisition plus réactives et plus souples

La France devra mettre en place une stratégie et des capacités d'acquisition beaucoup plus réactives, ce qui implique d'adapter les processus de décision de l'État et d'associer étroitement les entreprises à cet objectif.

En effet, l'évolution des besoins des armées est de plus en plus rapide. Il est donc nécessaire de raccourcir les cycles entre l'expression du besoin opérationnel et la mise en service des équipements. L'acquisition des équipements de sécurité doit, elle aussi, être aussi réactive que possible, afin de tenir compte de l'évolution très rapide des modes d'action criminelle.

Des capacités d'acquisition plus réactives

Les cycles d'acquisition doivent être raccourcis, notamment par :
– *une adaptation de l'expression du besoin opérationnel* davantage fondée sur le processus de « retour d'expérience » ;
– *une élaboration plus rapide des concepts* et des doctrines d'emploi, tirant parti des possibilités offertes par la simulation et l'expérimentation ;
– *des expérimentations technologiques ciblées*, visant à évaluer l'adaptation au besoin des produits ou des technologies disponibles « sur étagères » ;
– *une approche par étapes*, fournissant très rapidement une première capacité opérationnelle et remettant à des étapes ultérieures d'éventuels perfectionnements du système requis au vu du retour d'expérience ;
– *un dialogue renforcé avec les partenaires européens et étrangers* sur les sujets jugés prioritaires, afin de mutualiser les efforts et, pour des étapes ultérieures, de jeter les bases de coopérations futures en matière de recherche et technologie.

Certaines règles d'achat public constituent un frein au développement de processus d'achat innovants et réactifs. Elles devront évoluer. Le code des marchés publics devra prévoir la possibilité de stipulations spécifiques dans le cadre de l'acquisition de matériels ou de prestations particulièrement innovants et complexes. Il devra également faciliter l'implication des industriels dans des phases de coconception. Le recours à des moyens modernes comme le Laboratoire technico-opérationnel (LTO), environnement commun d'analyse partagé par le ministère de la Défense et l'Industrie, devra être rendu plus aisé.

Moderniser le maintien en condition opérationnelle

Le maintien en condition opérationnelle (MCO) conditionne directement la disponibilité et l'engagement des forces. Son efficacité doit être considérablement renforcée et modernisée, en accélérant le transfert des activités de maîtrise d'œuvre industrielle de l'État vers les entreprises.

La *réalisation en régie interne* au sein de l'État des opérations industrielles de maintien en condition opérationnelle doit être strictement limitée à ce qui ne pourrait être satisfait avec une sûreté et une réactivité suffisantes par un acteur industriel. L'outil industriel étatique

permettra en particulier de garantir l'exploitation des matériels vieillissants.

L'approche séquentielle traditionnelle (fabrication par l'industrie, naguère étatique, maintien en service par l'État, rénovation à mi-vie, démantèlement) est souvent dépassée. Le maintien en condition opérationnelle doit, dès la mise en service des premiers équipements, permettre de réaliser simultanément l'entretien et l'évolution des équipements répondant aux accélérations technologiques. Dès lors, il faut décloisonner les processus, en particulier dans les domaines de l'approvisionnement des pièces de rechange, de la maîtrise technique, de la gestion des parcs et de l'évolution des matériels.

Une nouvelle relation entre l'État et les entreprises doit être définie dans ce but. Cette volonté donnera en outre aux entreprises une vision à long terme sur leurs plans de charge et participera au maintien de leurs compétences.

La recherche d'un partenariat avec les entreprises s'appuiera sur une expertise et des *compétences étatiques suffisantes*.

Le succès de cette politique de partenariat passe par une responsabilisation globale des maîtres d'œuvre du maintien en condition opérationnelle. Il implique d'avoir recours à des *marchés de service, fondés sur des obligations de résultats, énoncés en termes de disponibilité*, d'heures de fonctionnement, ou d'autres performances directement liées à l'utilité opérationnelle, avec des niveaux d'intéressement incitatifs.

Cette nouvelle démarche passe également par le développement d'une plus grande cohérence, au sein du ministère de la Défense, entre le processus d'acquisition et le processus de soutien en service des équipements.

Les structures intégrées de soutien (service de soutien de la flotte [SSF] pour le matériel naval et Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense [SIMMAD] pour le matériel aéronautique) resteront rattachées aux armées dans la phase qui s'ouvre. Elles devront travailler avec la direction générale de l'armement de manière plus intégrée, tout au long de la vie des programmes. Cette intégration accrue permettra un renforcement des capacités de négociation avec les entreprises, une utilisation optimisée des ressources humaines spécifiques en matière d'achat et d'expertise technique et une plus grande maîtrise du coût global de possession.

À cette fin, la responsabilité des équipes de programmes intégrées, comprenant notamment un spécialiste du soutien en service, sera progressivement étendue aux stades d'utilisation et aux opérations de démantèlement.

DYNAMISER LES EXPORTATIONS

La France est un acteur majeur sur le marché international de l'armement. Les exportations constituent un volet essentiel de la stratégie industrielle du pays. Elles permettent d'allonger les séries et de réduire, ou à tout le moins de limiter, le coût unitaire des matériels commandés par l'État. Elles rendent les entreprises moins dépendantes du marché national, tout en contribuant au maintien de leurs compétences.

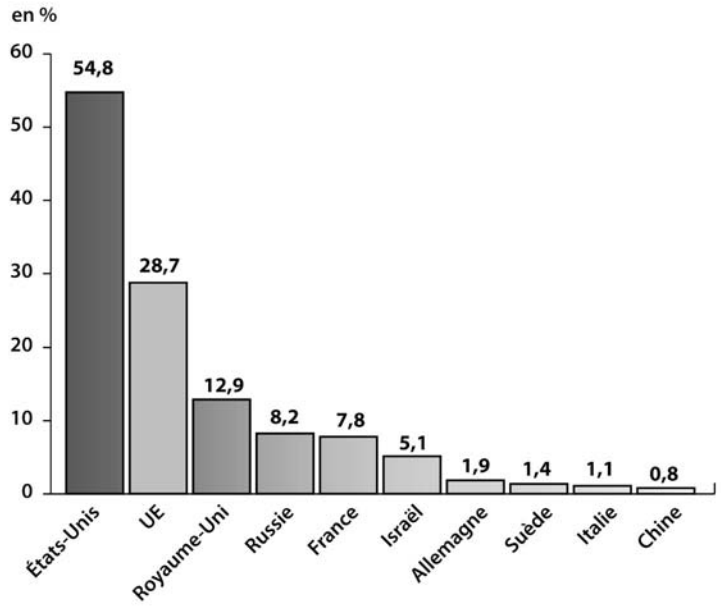
Le marché international est actuellement particulièrement difficile, du fait de l'émergence de nouveaux pays exportateurs, et appelle donc une politique publique de soutien résolu aux entreprises. Pour autant, des règles strictes doivent être respectées, afin d'éviter le contournement des normes nationales et internationales qui le régulent.

La politique de la France s'appuiera sur trois principes :

– *assurer, au sein de l'État, et à tous les niveaux – interministériels et ministériels – la séparation des fonctions de contrôle et de soutien des exportations,* laquelle garantit l'absence de conflit d'intérêts ;

– *poursuivre dans la voie de la rigueur et de la rationalisation de ses procédures de contrôle* (*cf.* encadré) ;

Principaux pays exportateurs d'armement (2003-2006)



Source : rapport au Parlement 2007 et données officielles du ministère de la Défense/ DGA.

– *dynamiser ses exportations d'armement*, en renforçant les actions de soutien aux entreprises, pour les opérations préalablement autorisées (*cf.* encadré) et dans le respect des règles partagées avec ses partenaires européens et internationaux.

S'agissant du contrôle des exportations, les efforts seront poursuivis pour simplifier et hiérarchiser les procédures, notamment afin de réduire les délais de traitement des demandes. Les contrôles des transferts entre les pays européens engagés dans des programmes de coopération devront être abolis.

De nombreux équipements pouvant avoir des applications duales, un traitement plus rigoureux du contrôle à l'exportation des biens à double usage sera mis en place. Il s'appuiera sur une organisation et des procédures s'apparentant à celles qui sont en vigueur pour le contrôle de l'exportation des matériels de guerre. La France mettra aussi en place une législation sur le courtage. Par ailleurs, la France soutiendra activement le projet de traité international sur le commerce des armes discuté dans le cadre des Nations unies.

Dans le domaine nucléaire, les grandes orientations politiques en matière d'exportation sont arrêtées par le conseil de politique nucléaire.

S'agissant du soutien des exportations, la France promouvra la présence et l'offre de ses entreprises sur les marchés extérieurs.

L'action de l'État dans le domaine des exportations doit être coordonnée, afin de présenter plus systématiquement aux pays clients une *offre globale*, c'est-à-dire couvrant à la fois l'aide à la définition du besoin, le financement des projets, le suivi et le contrôle de l'exécution des contrats, la formation des personnels, l'assistance en matière d'entretien des équipements exportés. Dans certains cas, l'État pourra prendre part à la transaction, selon des modalités similaires à ce que font les États-Unis. La France exploitera aussi les possibilités ouvertes par le marché des matériels d'occasion.

Dès la préparation des programmes, les perspectives d'exportation des équipements seront prises en compte.

Par ailleurs, la France et l'Europe devront renforcer leur influence en matière de normalisation. Celle-ci peut constituer un levier permettant de placer en bonne position, *via* les normes, des technologies d'origine européenne sur des marchés à fort potentiel.

Enfin, la France œuvrera, avec ses partenaires européens, à l'établissement des conditions d'une concurrence saine et loyale. La France est signataire de la Convention OCDE de 1997, dont l'objet est de lutter contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Or il existe des disparités souvent importantes dans l'application des dispositions de cette convention par les pays signataires. Ces déséquilibres pénalisent la France et l'Europe sur les marchés à l'exportation.

Le dispositif public de soutien aux exportations d'armement préalablement autorisées

Le dispositif de soutien public aux exportations d'armement préalablement autorisées est interministériel. Les services du ministère de la Défense y prennent une part importante, tant au niveau de l'administration centrale qu'à l'étranger, par l'intermédiaire du réseau des attachés de défense et des attachés d'armement. Il implique également le ministère des Affaires étrangères ainsi que le ministère chargé de l'Économie.

La création de la *commission interministérielle d'appui aux grands contrats internationaux* répond notamment à la volonté de l'État d'optimiser et de dynamiser le dispositif de soutien public aux exportations d'armement préalablement autorisées. Présidée par le directeur de cabinet du Premier ministre, elle réunit l'ensemble des organismes compétents et a vocation à statuer sur les moyens permettant à l'État de soutenir les projets les plus importants. Pour ce qui concerne l'armement, elle inscrit son action dans le cadre du plan stratégique de soutien aux exportations de défense, qui fixe les objectifs et les priorités à moyen terme de l'État, à la fois géographiques et sectoriels.

DÉVELOPPER UNE LOGIQUE D'INFLUENCE

La construction d'une industrie de défense européenne pourra nécessiter une évolution de la relation entre les États et les industriels. D'une logique de détention patrimoniale des entreprises, l'État évoluera, autant que de besoin, vers une logique d'influence sur les comportements des acteurs industriels. En effet, l'État dispose de nombreux instruments qui lui permettent de peser directement sur les orientations stratégiques des entreprises dont il est client : en particulier l'importance du chiffre d'affaires qu'il représente, la mise en place de partenariats public-privé, ou le soutien institutionnel qu'il met en œuvre.

En outre, à l'instar de plusieurs pays européens, la France s'est dotée d'un régime de contrôle des investissements étrangers dans onze secteurs économiques « protégés ». Ce mécanisme lui permet de s'opposer à la prise de contrôle d'une entreprise française détenant des actifs stratégiques, ou de poser des conditions préservant ses intérêts de sécurité.

L'ensemble de ces capacités permettra à l'État d'orienter l'évolution des entreprises et de veiller aux intérêts de la sécurité nationale dans ce secteur de l'industrie.

Investissements étrangers : onze secteurs d'activité soumis à autorisation

Les onze secteurs d'activité dans lesquels un investissement étranger doit faire l'objet d'une autorisation préalable du ministre chargé de l'Économie sont :
1° les jeux d'argent ;
2° la sécurité privée ;
3° la recherche, le développement ou la production de moyens destinés à faire face à une attaque terroriste chimique ou bactériologique ;
4° les matériels conçus pour l'interception des correspondances et la détection à distance des conversations ;
5° l'évaluation de la sécurité offerte par les produits et les systèmes des technologies de l'information ;
6° la sécurité des systèmes d'information d'une entreprise opérant dans le domaine des secteurs d'activité d'importance vitale ;
7° les biens et les technologies à double usage ;
8° les moyens et les prestations de cryptologie ;
9° les activités exercées par les entreprises dépositaires de secrets de la défense nationale ;
10° la recherche, la production et le commerce de matériels de guerre ;
11° l'étude et la fourniture d'équipements au profit du ministère de la Défense.

Le contrôle des exportations d'armement

Le contrôle des exportations d'armement répond à une triple nécessité :
– de *sécurité nationale*, afin de garantir la protection de nos forces et de celle de nos alliés et de nos partenaires, engagées en opérations ;
– *politique et juridique*, afin de garantir le respect des engagements internationaux souscrits par la France : code de conduite européen, arrangement de Wassenaar, conventions internationales relatives à la lutte contre la prolifération, embargos de l'ONU et de l'Union européenne ;
– *économique et industrielle*, afin d'assurer la maîtrise des transferts de technologies les plus sensibles.

Le système français de contrôle des exportations de matériels de guerre et assimilés est fondé sur les principes généraux :
– d'*interdiction*, sauf dérogations accordées par l'administration ; ce principe, justifié par la nature particulière du commerce des armes, est de nature législative (art. L 2335-2 et 3 du code de la défense) ;
– d'*interministérialité* : le contrôle des exportations est mis en œuvre sous la responsabilité du Premier ministre.

Une opération d'exportation requiert deux autorisations successives. La première est un agrément préalable, qui permet à l'industriel de présenter ses matériels et de prendre une commande ; la seconde, l'autorisation d'exportation des matériels de guerre, est nécessaire pour que les matériels franchissent la frontière et soient transférés jusqu'au client du pays destinataire. Cette procédure est fixée par l'arrêté du 2 octobre 1992 relatif à l'importation, à l'exportation et au transfert des matériels de guerre, armes et munitions et des matériels assimilés.

L'agrément préalable est donné par le Premier ministre après avis de la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG). Sous la présidence du secrétaire général de la défense nationale (SGDN), cette commission réunit des représentants des ministères chargés de la Défense, des Affaires étrangères, de l'Économie et des Finances. Elle apprécie les projets d'exportation en fonction de critères opérationnels, politiques, déontologiques, économiques et industriels. Le cas échéant, ses avis sont assortis de réserves, telles que l'insertion dans le contrat d'une clause de non-réexportation, par laquelle l'acheteur s'engage à ne pas vendre ou céder à un tiers, sans l'accord préalable des autorités françaises, les matériels et rechanges objet du contrat.

L'autorisation d'exporter est délivrée par le ministre chargé des douanes après avis des ministres chargés de la Défense, des Affaires étrangères, de l'Économie et des Finances et du SGDN.

CHAPITRE 17

L'EFFORT FINANCIER

L'effort financier en faveur de la sécurité nationale doit être cohérent avec l'analyse des intérêts de sécurité de la France, des risques qui pèsent sur elle et de la définition des moyens nécessaires.

Pour être crédible, il doit aussi tenir compte d'un contexte particulièrement difficile. Le niveau élevé des besoins contraste avec la rareté des ressources financières qu'impose à court terme le nécessaire redressement des finances publiques engagé par le pays.

Des mécanismes permettant de mieux garantir la prévision des dépenses futures et d'accroître leur efficacité, à partir de la leçon des gestions passées, doivent impérativement être mis en place.

Redéfinir l'effort de défense de la nation

La situation des dépenses de défense en 2008

La professionnalisation des armées, lancée en 1996, fut assise sur la réalisation d'un modèle d'armée à l'horizon 2015, qui devait être atteint par trois lois de programmation successives. En 2007, le ministère de la Défense estimait que les besoins en équipements à financer pour atteindre ce modèle supposaient, par rapport à la dotation 2008, un surcroît de 6 milliards d'euros annuels en moyenne pendant six ans, à verser à partir de 2009. Ces montants auraient représenté une hausse de 40 % des dépenses annuelles d'études, d'entretien et d'acquisition des équipements, qui s'élèvent en 2008 à 15,6 milliards d'euros.

Cette situation résulte de multiples causes.

Les deux lois de programmation militaire 1997-2002 et 2003-2008 n'ont pas pu garantir le financement de l'investissement au niveau prévu.

Les ressources effectivement disponibles sur la période 1997-2002 ont été notablement inférieures à la programmation, tant du fait d'un niveau de crédits en loi de finances initiale en retrait par rapport aux enveloppes annuelles prévues, qu'en raison de l'exécution budgétaire. (redéploiement interministériel, financement des opérations extérieures). L'écart est évalué au total à environ 13 milliards d'euros, montant proche d'une annuité entière sur les six programmées par la loi. Cette situation s'est traduite par des annulations de programmes, des diminutions de cibles et des décalages calendaires de livraisons de matériels. L'entretien des matériels, des infrastructures et l'acquisition de munitions ont été fortement pénalisés par ce déficit.

Au cours de la période 2003-2008, alors que les budgets étaient plus élevés que dans la période précédente, les financements ouverts par les lois de finances successives ont été nettement plus proches de ceux prévus par la loi de programmation. L'écart total constaté en fin de période s'élève à un peu plus d'un milliard d'euros, sur 88 milliards.

Cependant, les dépenses d'équipement n'ont pu être financées comme prévu car elles n'avaient pas été évaluées à leur juste niveau lors de la programmation initiale. Ces sous-évaluations concernent le lancement de programmes nouveaux, le maintien en condition opérationnelle des matériels et les coûts des programmes en cours.

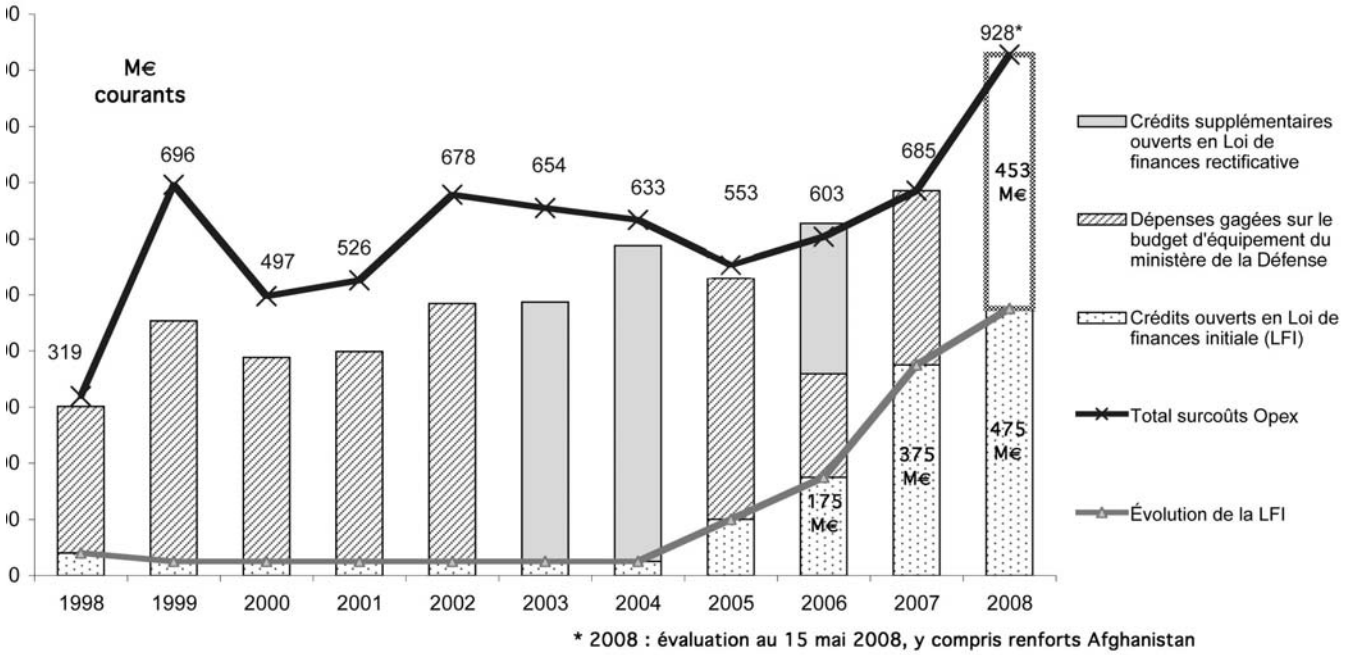
L'exécution budgétaire des deux périodes a été également marquée par le financement de dépenses qui ne relevaient pas du périmètre de ces lois de programmation. En ce qui concerne les opérations extérieures, l'amorce, dès 2005, du provisionnement de leurs surcoûts en loi de finances initiale a permis d'atténuer progressivement le poids des annulations de crédits en cours d'année résultant de la prise en compte des opérations. Mais cette pratique n'a pu être entièrement abandonnée, en raison notamment du coût total de ces opérations.

Nota : la part des surcoûts restée à la charge du ministère de la Défense et financée par les crédits d'équipements a évolué de la manière suivante (*cf.* tableau ci-dessous) :

Part des surcoûts OPEX financés par des crédits d'équipements

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
en % du coût total OPEX	82 %	62 %	73 %	71 %	68 %			78 %	31 %	45 %	
en M€ courants	261	429	364	374	460	0	0	429	184	310	2 811

Opérations extérieures (Opex)
Évolution du financement des surcoûts de 1998 à 2008



Source : ministère de la Défense

Au total, en tenant compte de l'ensemble des facteurs mentionnés ci-dessus, l'écart de crédits par rapport aux ressources correspondant aux objectifs physiques des deux programmations s'élève à *environ 24 milliards d'euros*.

Ces évolutions ont eu pour effet de retarder le renouvellement des matériels et d'allonger les phases de conception, de développement ou de fabrication. Finalement, de nombreux engagements ont été reportés sur 2009 et les années suivantes, c'est-à-dire à des échéances sans programmation arrêtée. Sur le plan opérationnel, des matériels anciens sont restés en service, avec des problèmes de réparation et d'entretien qui se sont accrus compte tenu de leur âge. Les livraisons des nouvelles générations de matériels se juxtaposent désormais beaucoup plus que dans les prévisions de la planification 2015.

Dans le même temps, les *effectifs* du ministère, et leur traduction financière en dépenses de personnels et de fonctionnement, n'ont pas baissé. La loi de programmation militaire pour 2003-2008 prévoyait une augmentation des effectifs d'environ 10 000 postes. Environ 5 000 emplois ont été supprimés dans les armées entre 2003 et 2007. Mais l'effectif total du ministère est resté stable à environ 430 000 agents civils et militaires. La gendarmerie nationale a bénéficié de la création de 6 500 emplois nouveaux au titre de la loi de programmation de la sécurité intérieure. Des efforts financiers d'amélioration de la condition militaire ont accompagné la professionnalisation. *Globalement, entre 2003 et 2007, le bloc des dépenses de rémunérations et de fonctionnement a augmenté d'environ 4 %*, soit à un rythme moyen proche de celui de la hausse des crédits d'équipements. Dès lors, les aléas conjoncturels ont été largement imputés aux ressources qui devaient servir à l'équipement, condamnant une grande part des armements à une vétusté croissante.

Ainsi, le renouvellement des matériels anciens et la poursuite simultanée de l'évolution à la hausse des autres dépenses de la défense, tels qu'ils étaient planifiés à la fin de la période 2003-2008, conduisaient à une situation financière pour le moins périlleuse.

La stratégie générale des finances publiques

La stratégie générale du gouvernement pour les finances publiques a été annoncée dans le projet de loi de finances initiale pour 2008 et le programme de stabilité adressé aux partenaires européens de la France.

Elle consiste, pour revenir à l'équilibre du budget à l'issue de la période 2009-2012, à limiter la progression des dépenses de l'ensemble des administrations publiques à un taux de 1,1 % par an. C'est un effort considérable, la progression moyenne des dix années précédentes s'étant élevée à 2,25 % par an. Toutes les composantes de la dépense publique sont appelées à y contribuer.

Les dépenses de l'État, sur un périmètre comprenant désormais les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, devront rester stables en volume, c'est-à-dire que leur augmentation annuelle sera limitée à la compensation de l'inflation. Parmi ces dépenses, les charges obligatoires des pensions et de la dette tendent à augmenter, sous l'effet de l'accroissement annuel du montant de la dette, de la hausse des taux d'intérêt et des flux importants de départs en retraite.

Dans ces conditions, l'ensemble des dépenses de l'État, hors pensions, dette et prélèvements sur recettes, doit nécessairement être stabilisé en valeur pendant la période 2009-2012, c'est-à-dire être reconduit dans les mêmes montants, sans compensation des effets de l'inflation.

L'effort de maîtrise des dépenses de l'État sera donc beaucoup plus important que par le passé. Il doit être partagé entre tous les ministères et toutes les catégories de dépenses, régaliennes ou non, en fonctionnement, personnels, intervention et investissement.

Les décisions prises

La France continuera de consacrer un effort majeur à sa défense. En termes financiers, la défense demeurera le deuxième poste de dépenses du budget général de l'État, après les dépenses de l'Éducation nationale (hors les dépenses obligatoires correspondant aux intérêts de la dette).

Le budget de la « mission *Défense* » était, en 2008, de 36,8 milliards d'euros, décomposés comme suit :

Budget 2008 de la mission *Défense*[1]
(en milliards d'euros 2008)

Rémunérations	11,6
Maintien en condition opérationnelle des matériels	3,4
Recherche et technologie	0,9
Autres dépenses de fonctionnement	3,5
Dépenses d'investissement	10,5
Subventions et contributions internationales	0,2
Pensions	6,7

1. Ces montants concernent les seuls crédits de la mission budgétaire *Défense* au sens de la loi organique sur les lois de finances, et non les dépenses totales du ministère qui s'imputent également sur les missions *Sécurité* pour la gendarmerie, *Anciens combattants, Mémoire et Lien avec la nation* pour la politique de la mémoire, et *Recherche et Enseignement supérieur* pour la contribution du ministère au budget civil de la recherche.

Dans un premier temps, l'effort de défense consistera à maintenir ces ressources annuelles, hors charges de pensions, en volume, c'est-à-dire en prenant en compte la compensation des effets de l'inflation. Des financements exceptionnels pourront être mobilisés. *Dans un second temps*, dès 2012, cet effort sera accru au rythme de 1 % par an, en volume.

Cet ensemble de ressources représente, hors pensions, une masse financière globale de 183 milliards d'euros 2008 sur les six ans à venir, et 377 milliards sur douze années. La dotation annuelle hors pensions passera ainsi de 30,2 milliards d'euros en 2008 à environ 31 milliards en 2014 et un peu plus de 33 milliards en 2020 (exprimés en euros de 2008).

Le maintien, puis l'accroissement en volume, de la dépense de défense, représente un *effort particulièrement élevé de la nation* dans les prochaines années, par rapport à l'évolution des crédits des autres politiques publiques. *Les crédits de la mission* Défense *dérogeront à la règle générale de reconduction des budgets de l'État en euros courants, sans compensation de l'inflation.*

Cet engagement financier est indispensable pour atteindre les objectifs de sécurité nationale qui ont été exposés, et pour doter les armées des moyens nécessaires à leurs missions. Il aura pour conséquence le maintien, voire l'accroissement, de la part de la défense dans les budgets publics. Cette décision est cohérente avec la volonté affirmée par la France de voir les Européens assurer leur propre défense et de relancer l'Union européenne dans le domaine de la défense et de la sécurité.

Les restructurations et la réforme du ministère de la Défense iront de pair avec l'effort financier consenti par la nation. Elles permettront d'aboutir à des capacités et à un format à la fois soutenables au vu des ressources et cohérentes pour que la part des investissements et de l'entretien du matériel puisse augmenter dans le budget.

L'ensemble conduit à une redistribution de l'emploi des ressources consacrées à la défense.

Les options stratégiques exposées précédemment se traduisent par l'augmentation ou le maintien du financement de certaines dépenses d'équipement : connaissance et anticipation, dissuasion, protection contre les nouveaux risques, inclusion des besoins de la lutte informatique, protection des forces, maintien en condition opérationnelle, recherche en amont. Elles conduisent par ailleurs, comme on l'a vu (III[e] Partie, chapitre 13), à resserrer et réorienter les *formats opérationnels* de la prévention ou de l'intervention. Les programmes d'armement seront redéfinis, des équipements et des effectifs mutualisés pour plusieurs fonctions ou réduits, par exemple pour les parcs existants d'avions de combat ou de frégates de premier rang.

Par ailleurs, les économies identifiées par la révision générale des politiques publiques dans le soutien logistique et administratif seront exploitées par des réorganisations et des réductions d'effectifs, organisées sur une durée de six à sept ans. L'ensemble aboutit à une réduction de 54 000 postes au ministère de la Défense, 46 500 en ce qui concerne les armées et 7 500 pour le personnel civil et militaire des directions du ministère (direction générale de l'armement, secrétariat général pour l'administration…). Cette réduction sera accompagnée par des mesures spécifiques concernant les personnels (*cf.* chapitre 14). *Les économies engendrées par les restructurations seront intégralement réutilisées pour la défense*, ce qui est justifié à la fois par l'enjeu pour la sécurité de la nation et par l'ampleur de l'effort de restructuration entrepris.

La dépense de défense sera, dès lors, *rééquilibrée au profit des crédits d'investissement*. À condition que la réorganisation soit menée comme prévu, *les crédits disponibles chaque année pour l'équipement seront, dans les deux programmations à venir, nettement supérieurs à ceux qui ont été consentis annuellement durant les deux dernières lois de programmation*. Les annuités programmées pour l'investissement ont été en effet de 13,8 milliards d'euros pour la période 1997-2002, et 15,5 milliards d'euros pour la période 2003-2008. À périmètre comparable, au terme de l'ensemble des restructurations, elles atteindront 18 milliards d'euros par an pour la période 2009-2020 (données en euros 2008, constants). Ces montants financeront les équipements nouveaux, équipements majeurs comme équipements de cohérence, mais aussi l'entretien des matériels. C'est dans ces conditions que l'effort de financement national sera utilisé au mieux.

Dans un premier temps cependant, les *mesures de restructuration appelleront nécessairement un besoin de financement particulier*. Ces mesures concernent les personnels (*cf.* chapitre 14) et le soutien à des projets de développement économique locaux, susceptibles de prendre le relais de la présence d'unités militaires ou d'établissement de défense sur un territoire. L'accompagnement économique en faveur de ces territoires sera l'une des clés de l'acceptabilité sociale et de la réussite des restructurations. Il requiert la mise en place d'un dispositif gouvernemental associant les délégations interministérielles à l'aménagement et à la compétitivité du territoire, sous l'autorité du Premier ministre, et des délégations aux restructurations du ministère de la Défense. Le dispositif sera relayé au niveau local par des comités territoriaux autour des préfets. Les mesures concrètes favoriseront la cession des emprises immobilières et le financement de l'implantation d'activités économiques nouvelles. L'ensemble des mesures définissant l'effort de défense aura pour objet à la fois la modernisation des équipements et

l'amélioration des conditions de vie et d'entraînement des personnels. Leur effet se fera sentir nettement au bout de trois ou quatre ans.

La contribution de la sécurité intérieure à la sécurité nationale

La première loi de programmation pour la sécurité intérieure a permis un accroissement sensible des moyens de la police et de la gendarmerie nationales en termes d'équipements et d'effectifs.

Les financements affectés au ministère de l'Intérieur pour intégrer la nouvelle stratégie de sécurité nationale seront amplifiés dans la période qui s'ouvre, au niveau requis par l'analyse des menaces et des besoins. Ils résulteront des réformes et des redéploiements.

Les capacités qui concourent à l'objectif de sécurité nationale et sur lesquelles le ministère de l'Intérieur doit investir de façon prioritaire, concernent notamment le renseignement, les dispositifs de conduite opérationnelle des crises, l'alerte et l'information des populations, la prise en charge des risques nucléaires, bactériologiques et chimiques, la lutte contre le terrorisme, tout comme les renforcements en hommes et en équipements dans certaines zones (par exemple l'outre-mer, qui pourra faire l'objet d'un traitement financier spécifique).

Les montants financiers correspondant à ces renforcements représentent pour l'État environ 300 à 400 millions d'euros d'investissements dans les cinq années à venir. Ils comprennent notamment 80 millions pour la modernisation du réseau d'alerte à la population et 220 millions pour améliorer la prévention des risques NRBC (centre commun de formation, équipements de protection des personnels, capacités de détection et d'identification mobiles, unités de décontamination, etc.).

Ces efforts ciblés bénéficieront en particulier aux dépenses d'investissement du ministère de l'Intérieur. Ils seront intégrés dans la loi de programmation et de performance de la sécurité intérieure, qui sera mise en œuvre à partir de 2009.

Par ailleurs, la responsabilité du financement de la sécurité civile demeurera partagée entre les collectivités territoriales et l'État, les collectivités assumant une part majeure des dépenses. Un véritable partenariat pour atteindre les objectifs de la sécurité nationale et diffuser à tous les niveaux les données de la nouvelle stratégie devra être organisé.

L'amélioration de la gestion de la dépense de défense et de sécurité nationale

Dans la plupart des pays industrialisés, les grands programmes de dépenses publiques dans le domaine de la défense ou de la sécurité donnent lieu à des dérives. Des sous-évaluations ont également été constatées en France. Elles ont gravement obéré la transparence et la prévisibilité de la dépense publique. Leurs effets nuisent à l'efficacité opérationnelle des forces. De même, les à-coups constatés en gestion peuvent-ils déséquilibrer les efforts programmés.

Des améliorations très sensibles sont indispensables pour conserver son utilité à la programmation pluriannuelle des dépenses, mieux respecter le vote du Parlement et faciliter son contrôle.

En premier lieu, l'État doit prendre en compte, dans ses procédures d'acquisition, non seulement le coût d'achat, mais aussi, durant toute la durée de vie du matériel, les coûts de fonctionnement, d'entretien, et de démantèlement en fin de vie (chapitre 16).

Les ministères exploreront systématiquement les possibilités d'améliorer les prestations, tout en économisant les ressources publiques au moyen de *partenariats avec des entreprises privées*, rendant le même service à l'État qu'une opération en régie, notamment pour le maintien en condition opérationnelle. L'État réalisera ces économies chaque fois que des possibilités se présenteront, étant entendu que sera recherchée la neutralisation des effets de la TVA.

La budgétisation complète, lors de l'élaboration du projet de loi de finances, du surcoût des dépenses prévisibles occasionné par les *opérations militaires extérieures* devra être menée à bien. Elle permettra une gestion budgétaire mieux planifiée et préservera les crédits nécessaires aux équipements.

Le *suivi de l'application des décisions* et des orientations en matière de sécurité nationale, notamment leurs conséquences financières, sera opéré par une structure permanente et indépendante des ministères. Les évolutions conjoncturelles des années à venir ne doivent pas brouiller des orientations conçues pour une mise en œuvre s'étendant sur une longue période. Le futur secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale exercera ce suivi.

Enfin, la *visibilité pluriannuelle* indispensable à la programmation en matière de défense, de sécurité intérieure et de sécurité civile résultera du nouveau budget triennal et des programmations sectorielles, qui sont soumis au vote au Parlement et à son contrôle.

Étant donné les calendriers longs de livraison de matériels militaires et de mise en œuvre des réformes ministérielles, l'instrument de la loi de programmation pluriannuelle propre à chaque ministère sur six années, continuera à être utilisé. Cette programmation sera plus évolutive que les précédentes : elle donnera lieu à une révision intermédiaire au bout de quatre ans et, à ce moment, à une nouvelle loi elle-même recalée sur six années.

Dans l'esprit de la loi organique de 2001 relative aux lois de finances, qui incite à donner une liberté de gestion sur une masse suffisante de crédits, le périmètre des lois de programmation ministérielles cessera d'être borné aux dépenses d'investissement. Il sera élargi à l'ensemble de la politique publique concernée (mission *Défense* par exemple).

Cet élargissement rendra aussi plus aisé le suivi de l'exécution de la programmation et sa description aux parlementaires et aux citoyens.

Enfin, l'*actualisation du Livre blanc* devra précéder chaque nouvelle loi de programmation.

La connaissance de l'effort global de sécurité nationale

L'effort de défense et les comparaisons internationales

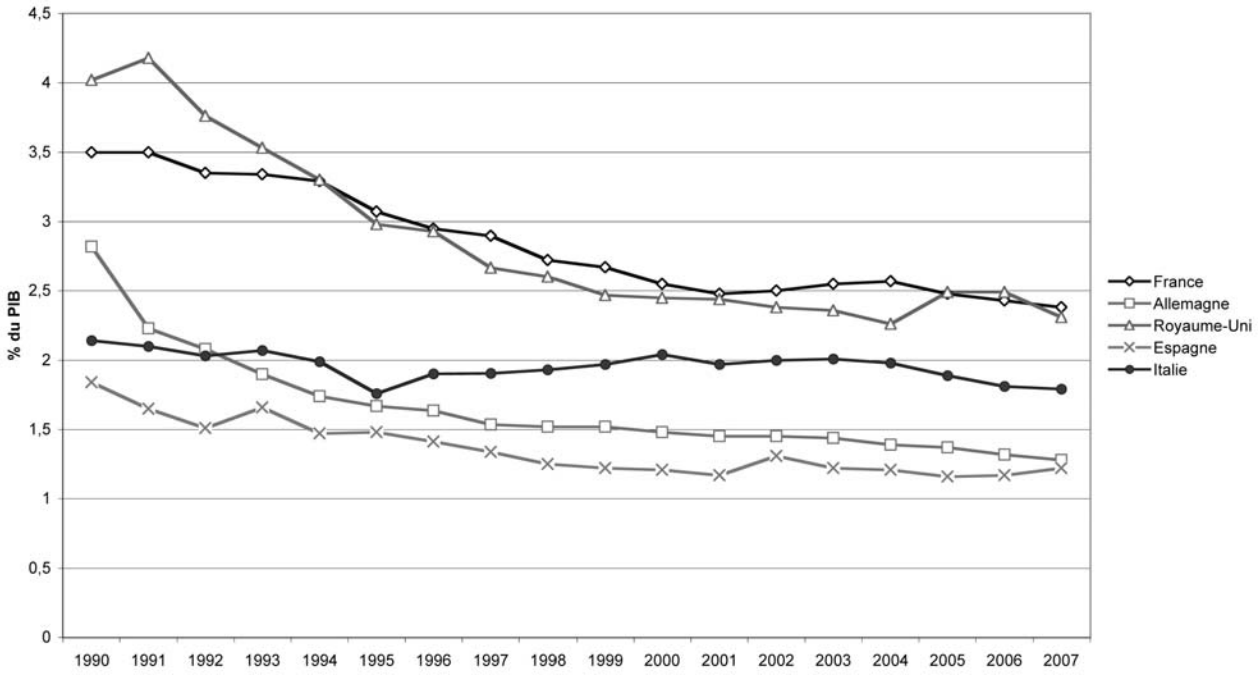
Dans les statistiques internationales, la dépense de défense de la France est définie conventionnellement comme le total de toutes les dépenses du ministère de la Défense, y compris les charges de pensions et le budget de la gendarmerie nationale. Cet indicateur est celui qu'avait retenu le Livre blanc sur la défense de 1994.

Sa définition est plus large que la seule mission budgétaire *Défense* au sens de la loi organique sur les lois de finances, car est aussi comptabilisée une partie des crédits de trois autres missions : *Sécurité ; Anciens Combattants, Mémoire et Lien avec la nation ; Recherche et Enseignement supérieur*.

Pour presque tous les principaux pays européens, la part du PIB consacrée à la défense ainsi définie décroît régulièrement depuis les dernières années de la guerre froide. Entre 1984 et 2007, le budget français est passé de 4 % à 2,4 % du PIB – au moment du Livre blanc de 1994, il était de 3,38 % – le budget allemand de 3,2 % à 1,3 %, le budget britannique de 5,2 % à 2,3 %, le budget espagnol de 2,4 % à 1,2 %. Seul le budget italien est resté quasi stable, autour de 2 %.

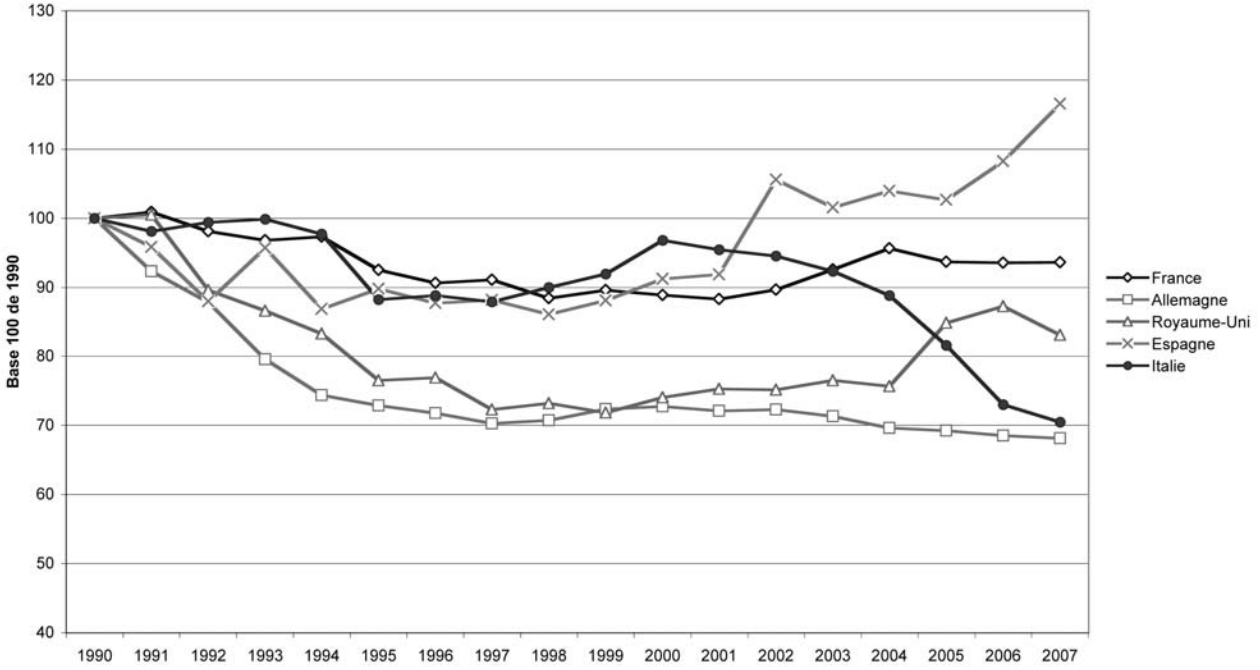
Cette baisse en part de richesse nationale est allée de pair avec une stabilité ou une croissance modérée, en monnaie constante, des budgets annuels.

Évolution de l'effort de défense en Europe exprimé en points de PIB (périmètre OTAN, gendarmerie et pensions comprises, hors anciens combattants)



Source : OTAN.

Évolution des dépenses de défense – Prix constants – Base 100 de 1990
(périmètre OTAN, gendarmerie et pensions comprises, hors anciens combattants)



Source : OTAN.

Dépenses de défense des pays européens
exprimées en parité de pouvoir d'achat* en millions d'euros constants 2007
(Nomenclature OTAN = dépenses de défense + pensions exécutées)

	1998	2002	2007
France	41 694	42 281	44 283
Royaume-Uni	39 875	40 948	45 077
Allemagne	32 602	33 306	31 430
Italie	27 188	30 377	30 019
Espagne	10 779	13 218	14 561

* Voir glossaire.

À partir de l'année 2008, la trajectoire financière retenue pour l'effort de défense à l'horizon 2020 représentera une *hausse modérée de la dépense annuelle de la France en valeur absolue*. Elle poursuivra la *tendance d'ensemble au regard de la richesse nationale* mesurée en part du produit intérieur brut. Le rapport entre dépenses de défense et PIB français passera de 2,3 % en 2008 à environ 2 % du PIB en 2020, tout en accroissant le montant des ressources annuelles en monnaie constante et, au sein du budget, la part des crédits d'équipement.

Que la dépense soit exprimée financièrement ou en part de richesse nationale, la *trajectoire financière retenue maintiendra la France dans le peloton de tête des pays européens* en matière de défense, avec le Royaume-Uni. Les deux États représentent 42 % de la dépense totale de l'Union européenne (données 2006).

Toutefois, les comparaisons internationales doivent aussi prendre en compte les différences dans la structure des dépenses nationales. L'effort global de la France se traduit ainsi par une proportion de dépenses pour l'équipement et le fonctionnement des forces moindre que celle du budget britannique. Hors gendarmerie et pensions, ce dernier présente un pouvoir d'achat supérieur de plusieurs milliards d'euros à celui de la France dans ces domaines.

	Répartition des dépenses de défense 2007 par catégories			
en %	Personnels hors pensions	Pensions	Équipement	Fonctionnement et autres
France	35,8	20,1	22,4	21,7
Allemagne	39,3	17,4	15,3	28,1
Royaume-Uni	35,6	5,6	24,1	34,7
Espagne	34,6	17,7	22,0	25,7
Italie	55,5	24,1	10,9	9,5

Source : OTAN.

L'effort global de sécurité nationale

L'effort global de sécurité nationale est constitué par des financements apportés à plusieurs politiques publiques, au-delà de la politique de défense, et inscrits dans des missions budgétaires distinctes, ce qui sera maintenu pour conserver leur lisibilité aux informations financières et aux performances.

Hors les ministères de la Défense et de l'Intérieur, la coopération de défense et de sécurité restera financée au sein de la mission budgétaire *Action extérieure de la France,* placée sous la responsabilité du ministre des Affaires étrangères et européennes. L'action du secrétariat général de la défense nationale, devenu secrétariat général de la défense et sécurité nationale, et les crédits interministériels qu'il gère, continueront de ressortir à la mission *Direction de l'action du gouvernement*.

L'information du Parlement et des citoyens sera donc assurée par la création d'un *document de politique transversale,* qui accompagnera chaque projet de loi de finances. Ce document, réalisé sous l'autorité du Premier ministre, appuyé par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, apportera une vision complète de l'action de l'État, de ses résultats et de ses projets.

CHAPITRE 18

L'ADHÉSION DE LA NATION

L'adhésion de la nation est la condition de l'efficacité de l'appareil de défense et de sécurité et de la légitimité des efforts qui lui sont consacrés. La société française doit aujourd'hui s'approprier les réformes majeures rendues nécessaires par la nouvelle donne internationale et par la nature des risques auxquels le pays est confronté. Le développement d'une stratégie de sécurité nationale, la redéfinition du format de nos armées, la capacité de celles-ci à se concentrer sur des axes stratégiques correspondant aux risques à venir, la priorité accordée à l'anticipation et à la gestion des crises avec tous les moyens de sécurité intérieure et de sécurité civile sont des choix porteurs d'implications lourdes. Les raisons de ces choix doivent être expliquées et rendues compréhensibles à tous les citoyens.

L'adhésion de la nation procédera de la conviction que tout est mis en œuvre par les pouvoirs publics pour que ceux-ci assument la tâche centrale de protection de l'indépendance et de la liberté du pays. Sans dramatiser les risques encourus, préparer la nation à l'éventualité d'une crise grave, prendre conscience que le pays peut être la cible d'événements, intentionnels ou naturels, bouleversant sa vie quotidienne sont des conditions déterminantes de la capacité de la population à faire face.

La confiance dans l'action des pouvoirs publics vient alors au premier rang. L'information doit être précédée d'un travail régulier de sensibilisation et de formation de l'opinion. Une meilleure connaissance des données de la défense et de la sécurité doit rendre le citoyen apte à mieux évaluer l'événement lorsqu'il se produit et à le mettre en perspective. Elle requiert aussi l'existence d'une mémoire collective, partagée au sein de la société française et, de plus en plus, au sein de l'espace européen.

La prise de conscience collective des enjeux de défense et de sécurité

S'il existe aujourd'hui une conscience commune diffuse du changement d'échelle et de nature des menaces, l'instabilité et l'imprévisibilité du monde contemporain tendent à renforcer le sentiment que les enjeux de défense et de sécurité internationale sont peu compréhensibles. Les risques militaires sont souvent perçus comme lointains. La réalité de menaces pourtant bien concrètes, comme la menace terroriste, suscite couramment une certaine incrédulité. Pourtant, l'interpénétration croissante des risques intérieurs et extérieurs renforce une inquiétude qu'alimente la capacité des adversaires potentiels à contourner les défenses classiques.

Par ailleurs, la professionnalisation des armées a pu accréditer chez beaucoup l'idée que la défense était désormais une affaire d'experts, ou au moins de spécialistes, creusant imperceptiblement un écart entre la population civile et l'armée.

L'information claire du grand public sur la stratégie de sécurité nationale et les politiques de défense et de sécurité intérieure doit être une préoccupation permanente du gouvernement.

La formation

La formation de ceux qui ont une mission particulière d'éducation – enseignants, élus locaux, journalistes, réservistes, responsables associatifs – revêtira un caractère prioritaire.

La formation des jeunes

La politique de formation doit s'adresser avant tout aux futures générations de la société française. Elles doivent être conscientes que les orientations prises en matière de défense et de sécurité engagent leurs conditions de vie personnelle et la protection de la souveraineté comme des institutions républicaines de leur pays.

La formation de tous les jeunes aux enjeux de la défense et de la citoyenneté repose aujourd'hui sur un « parcours citoyen » en quatre étapes : l'enseignement de défense en classes de troisième et de première, le recensement, la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD) et l'appel éventuel sous les drapeaux.

Seule la JAPD a acquis une réelle visibilité pour l'ensemble de la population ; elle concerne chaque année l'ensemble d'une classe d'âge,

Journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD)

Instituée en 1998, après la suspension du service national, la JAPD est obligatoire pour les garçons et les filles entre la date du recensement effectué à l'âge de 16 ans et l'âge de 18 ans. Elle touche chaque année une classe d'âge complète, soit environ 780 000 jeunes.

La JAPD comprend une sensibilisation des jeunes à leurs devoirs envers la nation et un enseignement sur les principes généraux de la défense et les moyens qui lui sont consacrés. Ces enseignements sont dispensés par des cadres militaires d'active ou de réserve.

Elle offre à la communauté militaire une occasion de présenter les métiers offerts au sein des armées, qu'il s'agisse d'emplois civils ou militaires. Elle comporte un module d'initiation à des gestes de secours et des tests de lecture qui permettent de déceler l'illettrisme.

Le certificat de participation est nécessaire pour que les jeunes puissent s'inscrire aux examens et concours soumis au contrôle de l'autorité publique ainsi qu'au permis de conduire.

Le coût complet de la journée par personne est estimé à 195 euros en 2008.

La JAPD sera rénovée et centrée sur sa mission fondamentale de sensibilisation des jeunes aux nouveaux enjeux de défense et de sécurité.

ce qui justifie sa confirmation. Elle devra être rénovée et recentrée sur sa mission fondamentale de sensibilisation de tous les jeunes au nouvel environnement de notre défense et de notre sécurité. Elle gardera l'objectif de leur donner des repères pour comprendre ce qu'est un citoyen responsable, avec ses droits et ses devoirs. Dans sa forme nouvelle, elle soulignera l'attractivité des métiers des armes. À cette fin, le recours plus large aux témoignages de professionnels sera privilégié et de nouveaux outils pédagogiques seront mis à la disposition des formateurs. La durée actuelle d'une journée sera maintenue.

Les jeunes doivent être préparés à cette journée grâce à « l'enseignement de défense » en classes de troisième et de première. Or cet enseignement est aujourd'hui inégalement dispensé par un corps enseignant peu formé à l'exercice, qui ne dispose pas de supports pédagogiques adaptés et qui en perçoit mal la pertinence. L'introduction d'objectifs appropriés dans les missions assignées aux chefs d'établissement sera étudiée, en liaison avec le Haut Conseil de l'Éducation.

La réflexion sur la formation des jeunes est enfin liée à celle qui porte sur les politiques de mémoire et la rénovation des pratiques commémoratives : l'association des jeunes à des manifestations elles-mêmes renouvelées est, en effet, une dimension importante de l'élaboration d'une culture commune en matière de défense.

La formation des élus locaux

La connaissance concrète des questions de défense et de sécurité des élus locaux doit être renforcée, car leur proximité avec la population les prédispose à jouer un rôle majeur dans la préservation de la cohésion nationale.

Toujours impliqués lorsque survient une crise, ils peuvent être à la fois pédagogues et mobilisateurs. Ils doivent donc être mieux associés à la conception des plans locaux de crise et à l'ensemble des exercices et doivent être pleinement informés de l'organisation de l'État en temps de crise.

Le rôle des « correspondants de défense », aujourd'hui présents dans la presque totalité des communes a besoin d'être davantage reconnu et valorisé. Au titre de leur mission de sensibilisation, les « correspondants défense » devront rendre compte chaque année, devant le conseil municipal, des actions conduites.

Réformer les instituts intéressant la défense et la sécurité

Les milieux socioprofessionnels, les secteurs public et privé, les médias en particulier devront être sensibilisés aux enjeux de la sécurité nationale.

Les grands instituts (Institut des hautes études de la défense nationale, Centre des hautes études de l'armement, Institut d'études et de recherche pour la sécurité des entreprises, Institut national des hautes études de sécurité) joueront un rôle important de formation et d'interface entre d'une part les cadres militaires et policiers, d'autre part les responsables de la société civile. Leur contribution à la sensibilisation des professionnels des médias et des jeunes est déjà substantielle

Ainsi, depuis sa création en 1936, l'Institut des hautes études de la défense nationale a pour mission de contribuer, largement et de façon originale, à l'esprit de défense. Il organise des sessions « nationales », « régionales », « jeunes » et de multiples séminaires qui s'adressent à un public de plus en plus diversifié. Ses missions futures, notamment dans le cadre de la prochaine réforme des instituts, devront renforcer encore sa contribution aux efforts menés en direction de toutes les catégories socioprofessionnelles.

D'ici à l'automne 2009, ces instituts seront réorganisés en deux pôles : un pôle « défense-affaires étrangères » d'une part, et un pôle « sécurité intérieure » d'autre part. Dans leur forme actuelle, puis dans la nouvelle configuration qui leur sera donnée à partir de 2009, ils sont appelés à diversifier et ouvrir aux niveaux national et international leur

champ de formation et à proposer des offres adaptées à des publics différenciés, au bénéfice des jeunes et des élus en particulier.

POUR UN NOUVEAU SERVICE CIVIQUE

La question du service civique n'entretient qu'indirectement un lien avec les questions de défense et de sécurité. Néanmoins, l'engouement que suscite ce projet est lié au souvenir de l'ancien service militaire et de ses fonctions sociales.

L'intérêt qui suscite aujourd'hui, sous réserve des réactions des jeunes, l'idée d'instaurer un service civique est inséparable de la place que le service militaire a occupée et occupe encore dans la construction de l'imaginaire national. Rituel initiatique, l'« expérience du service militaire » a constitué, pendant un siècle au moins, un élément important de l'identité masculine. Au-delà de sa fonction proprement militaire et de la vision patriotique de la « nation en armes » héritée de la Révolution, le service militaire était investi d'autres fonctions sociales et éducatives majeures. « Faire l'armée », c'était, pour beaucoup, la découverte du monde extérieur, notamment pour une jeunesse rurale encore peu mobile. C'était aussi, en principe, l'occasion de rencontrer des jeunes issus de toutes les classes sociales. C'était enfin l'occasion de faire face à des carences culturelles non comblées par l'école, d'apprendre, s'il en était besoin, à lire ou à écrire.

La suspension d'un service militaire devenu inégalitaire a été favorablement accueillie par la majorité des Français et n'a pas compromis l'image positive d'une armée de plus en plus associée à des missions de maintien de la paix ou humanitaires. Par ailleurs, l'allongement de la scolarité obligatoire d'une part, la généralisation de la mobilité d'autre part, l'élargissement de l'expérience sociale des jeunes enfin, semblaient pouvoir relayer les fonctions anciennement dévolues au service militaire. Mais beaucoup estiment que ces relais n'ont pas fonctionné, ou pas autant qu'on pouvait l'attendre. Au contraire, les barrières sociales se sont plutôt renforcées, et le fonctionnement de l'école n'a pas su l'empêcher. Les inégalités sociales n'ont pas augmenté, contrairement à une idée reçue, mais elles se sont assorties de phénomènes de ségrégation, territoriale notamment, plus marqués.

Le service civique voudrait fournir une réponse sociale à ces inquiétudes.

Il faut prendre au sérieux cette demande et les expressions favorables à un service civique obligatoire. C'est pourquoi une mission particulière a été confiée sur cette question par le Premier ministre à M. Luc Ferry, président délégué du conseil d'analyse de la société, qui rendra prochainement ses conclusions. La réponse aux interrogations

qui précèdent ne saurait en effet être trouvée sur le seul terrain de la contrainte financière, aussi importante qu'elle soit, ni sur celui de la difficulté matérielle d'organisation d'un tel service. Mais il apparaît difficile que le service civique soit capable, à lui seul, d'apporter les solutions espérées aux problèmes immenses qui viennent d'être évoqués. Aucune formule unique, homogène et universelle ne peut prendre en charge la complexité des enjeux de l'intégration des jeunes à la société. La transformation de l'école et l'organisation de l'entrée de tous les jeunes sur le marché du travail sont des cibles majeures de l'action gouvernementale. Au regard de ces objectifs, il faut éviter que la formule qui sera retenue pour le service civique ne déçoive.

En outre, il faut rappeler qu'un service civique destiné à la fois à ancrer les jeunes dans un socle de valeurs communes et à assurer leur bonne intégration sociale n'aurait de sens qu'à la condition d'être universel et obligatoire. Il concernerait 500 à 600 000 jeunes par an. Il devrait être rendu compatible avec la diversité et les contraintes des parcours et calendriers scolaires et universitaires précédant l'entrée sur le marché du travail. Il impliquerait, si l'on veut donner à tous les jeunes concernés des missions socialement utiles, formatrices et intégrantes, que les administrations civiles, le système associatif et les ministères en charge de la sécurité nationale soient capables d'absorber, de former et d'encadrer chaque année un volume très important de jeunes ou de moins jeunes.

En tout état de cause, un service civique devrait tenir compte de la capacité réelle d'intégration des différentes structures d'accueil potentielles. Les jeunes qui effectueraient un service civique devraient en effet bénéficier de bonnes conditions d'accueil matérielles et professionnelles.

Un service civique devrait concerner un ensemble de tâches repérables, socialement valorisées, que le jeune lui-même puisse aisément faire valoir en tant qu'expérience humaine et sociale. Ces tâches devront impérativement *être d'intérêt public ou au moins collectif, reconnues comme telles par la collectivité*. Elles seraient identifiées dans des secteurs d'activité dans lesquels tous les jeunes, quelles que soient leur origine sociale et leur formation, sont susceptibles de s'impliquer utilement, par exemple : protection civile, secourisme, aide aux personnes âgées, lutte contre la solitude hospitalière, service écologique. L'organisation à définir devrait éviter la création de filières nobles et de filières moins nobles, avec leurs effets contre-productifs de ségrégation sociale et culturelle.

Ces tâches devraient être proposées et organisées par *des entités d'accueil diversifiées et décentralisées* (collectivités territoriales, administration, établissements publics, associations reconnues), s'engageant à assurer la formation et l'encadrement selon un cahier des charges précis. Les missions devraient faire l'objet d'une indemnité.

Une organisation souple devrait être envisagée, avec des horaires adaptables.

L'organisation pratique de ce service *ne saurait incomber à un seul ministère*, en particulier s'agissant du ministère de la Défense, dont ce n'est pas la mission. Elle nécessiterait une coopération entre administrations, établissements publics et collectivités territoriales, impliquant un dispositif de coordination à l'échelon central, ou régional, ou académique.

Il est aussi de première importance, pour encourager les vocations, que les jeunes puissent valoriser les expériences effectuées et services rendus dans le cadre d'un tel service. Un « livret de service civique », par exemple, permettrait de rendre compte du parcours des individus, et servirait de référence pour l'ouverture de droits (priorité pour l'inscription dans telle ou telle filière universitaire, validation professionnelle des acquis).

Enfin, une communication forte devrait accompagner la définition du nouveau service civique, afin qu'elle soit connue de tous.

Le recours aux volontariats

Les volontariats permettront à tous les citoyens de s'engager dans une tâche de solidarité active en faveur de leurs concitoyens. Les membres de la Croix-Rouge, de la protection civile et de la Société nationale de sauvetage en mer démontrent chaque jour la volonté d'engagement personnel d'un grand nombre de nos concitoyens au profit de la collectivité.

Le développement du volontariat – dans la diversité de ses formes – est un mouvement général qu'il convient d'encourager et d'organiser. Il peut jouer un rôle important dans le renforcement de la sécurité nationale. *La refonte de la réserve citoyenne* s'inscrira dans ce mouvement.

Celle-ci constitue, depuis la professionnalisation des forces armées en 1996, la deuxième composante de la réserve militaire, aux côtés de la réserve opérationnelle. Elle est composée de femmes et d'hommes qui ne disposent pas des capacités techniques ou du temps nécessaires pour intégrer la réserve opérationnelle, mais qui sont désireux de s'investir au service de l'armée. Ils méritent, à cet égard, une vraie reconnaissance, car ils participent déjà à la cohésion nationale et à la résilience de la nation.

Sociologiquement importante, la réserve citoyenne pâtit d'un manque de visibilité et de clarté des objectifs qui lui sont assignés. L'appellation de réserve ne correspond pas à la vocation de ce corps citoyen, dès lors qu'il n'a pas pour objectif de participer à des opérations en tant que renfort opérationnel. La mise en place d'un *volontariat*

de la sécurité nationale correspondrait mieux à la réalité et aux besoins, tout en prenant en compte le désir d'engagement. Ces volontaires pourraient contribuer à l'encadrement de la JAPD, être sollicités en cas de besoin massif sur le territoire national à l'occasion d'une crise et participer aux actions permettant de faire connaître les armées et les différents services, forces et administrations contribuant à la sécurité nationale. Il pourrait également être fait appel à ces volontaires lors des commémorations nationales.

Les instruments de la recherche et de la prospective

Investir dans le domaine de la recherche de haut niveau et des formations supérieures, c'est aussi contribuer à une bonne compréhension de l'appareil de défense et de sécurité par la société. Aujourd'hui, les investissements de recherche et les dispositifs de formation sont dispersés entre de multiples établissements, universités, grandes écoles, établissements publics de recherche ou instituts spécialisés de formation supérieure.

Pour réorganiser efficacement ce secteur, il est nécessaire de considérer l'ensemble des domaines de recherche qui intéressent la défense et la sécurité nationale : recherche scientifique fondamentale et recherche technologique associée, recherche stratégique, sciences de l'homme et de la société.

Quatre axes d'action seront privilégiés.

La recherche scientifique et technologique

Dans le domaine des « sciences dures », des liens sont déjà établis entre les instances des ministères de la Défense et de l'Intérieur et les principaux acteurs de la recherche – universités, organismes de recherche publics et privés, agences –, à la fois sur des sujets à la frontière de la connaissance, et dans des domaines d'application d'intérêt direct pour ces deux ministères (*cf*. chapitre 16).

Toutes les opportunités de financement devront être utilisées, avec pour objectif le renforcement et le développement de cette coopération par la mise en réseau des organismes, le renforcement des pôles géographiques dédiés et les appels à projets de l'Agence nationale de la recherche (ANR) sur des thèmes ciblés en fonction des priorités de la défense et de la sécurité nationale.

La recherche universitaire en sciences sociales de la défense et de la sécurité

Peu représentées au sein du monde universitaire, les recherches en sciences humaines et sociales dédiées aux questions de défense et de sécurité contribuent aujourd'hui insuffisamment à la construction d'une culture scientifique dans ce domaine. Il convient donc de leur donner toute leur place, aux côtés de la recherche scientifique et technologique et de la recherche stratégique.

Si certains centres et formations traitent de questions de défense et de sécurité et fournissent à la « recherche experte » les ressources fondamentales dont elle a besoin, on ne connaît en France aucun pôle universitaire autonome susceptible de s'inscrire dans la concurrence internationale dans ces domaines, au contraire de ce qui existe à l'étranger (la National Defense University de Washington, l'Universität der Bundeswehr en Allemagne…). Cette situation ne favorise pas le dialogue et la synergie indispensables entre la recherche experte et les sciences humaines et sociales.

Il est donc urgent de mettre en place un pôle universitaire interdisciplinaire identifiable et de haut niveau, capable de fédérer les forces de recherche existante.

La constitution de ce pôle académique en sciences humaines et sociales devrait permettre d'assurer une prise en charge interdisciplinaire des questions touchant au fait militaire, au fait guerrier et aux nouvelles formes de violence dans le monde contemporain. Histoire, sociologie, anthropologie, science politique, droit, psychologie et psychopathologie, économie, philosophie, sciences cognitives, etc. doivent pouvoir y trouver les espaces de dialogue que requièrent leur confrontation et leurs échanges avec la recherche stratégique. Ce pôle académique constituera, en même temps, un lieu d'interface avec les autres sciences impliquées dans tous les aspects de la politique de défense et de sécurité.

Sa construction implique de mettre en réseau des ressources universitaires existantes et de faire progresser par étapes les relations intellectuelles entre des univers souvent éloignés les uns des autres. La *progressivité* de la démarche est une condition du succès de l'opération. Trois étapes peuvent être définies :

– La première est la création – entre les lieux où la recherche sur les questions de défense et de sécurité se fait et s'enseigne déjà – d'un réseau scientifique permanent, sous la forme souple d'un *groupement d'intérêt scientifique* (GIS), régulant les projets et les productions et s'appuyant sur quelques universités et établissements, parmi les plus impliqués.

– La deuxième est la construction d'*une série d'appels à projets*, coordonnée entre tous les acteurs, y compris le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, *sous l'égide de l'ANR*. Cette phase devrait permettre d'activer les échanges entre chercheurs et équipes de recherche relevant d'établissements différents, et de faire monter en puissance les partenariats au sein du GIS. Elle devrait, parallèlement, favoriser le développement des projets d'enseignement et de formation à la recherche dans le domaine des sciences sociales et humaines de la défense et de la sécurité, et créer ainsi, dans les établissements et entre les établissements, le support de filières doctorales menant à des masters.

– La troisième étape, plus ambitieuse, est la transformation du GIS en *Fondation de recherche et de coopération scientifique*, selon les dispositions prévues par la loi de programmation sur la recherche de 2006. Cette fondation devrait avoir vocation à devenir le support d'une *École doctorale européenne* spécifiquement dédiée à la recherche sur les questions de défense et de sécurité.

La formation permanente

La réforme déjà évoquée des quatre grands instituts (IHEDN, CHEAr, INHES, IERSE) en deux ensembles opérationnels sera mise en œuvre d'ici l'automne 2009. De nouvelles synergies devront être trouvées, afin de valoriser le potentiel d'ores et déjà fermement ancré sur le réseau des anciens auditeurs. Les instituts devront mutualiser leurs ressources documentaires et créer une plate-forme numérique commune.

Par ailleurs, les systèmes de validation de stage et de recherche seront homogénéisés pour permettre aux participants de suivre des cursus de formation plus diversifiés et encourager la reconnaissance de ces périodes.

La recherche stratégique

La recherche stratégique française, si on la compare à celle de nombre de nos grands partenaires n'est pas assez développée. Cette situation est peu favorable à la variété et à l'ancrage scientifique des travaux. Il est indispensable de donner à ce secteur un nouvel élan (*cf*. chapitre 8).

Le devoir de mémoire

UNE POLITIQUE DE COMMÉMORATION ADOSSÉE À UNE MÉMOIRE NATIONALE PARTAGÉE

La France de 2008 est caractérisée par un double mouvement d'addition et de fragmentation des mémoires.

La sédimentation des mémoires est liée, pour une part, à l'éloignement dans le temps du souvenir des grands conflits armés et au reflux de l'émotion collective attachée à leur souvenir. Les lectures qui en sont faites reflètent aussi la propension des différentes communautés à revendiquer la singularité de « leur » mémoire, faisant ainsi échapper de plus en plus la mémoire des guerres et la mémoire militaire à un encadrement officiel.

Une politique de mémoire doit assurer le dialogue entre ces mémoires, en créant les conditions de leur confrontation à l'arbitrage de l'Histoire. Plus qu'aucune autre, la mémoire des guerres relève de cet arbitrage.

La politique des commémorations, définie chaque année par le Haut Conseil de la mémoire combattante, rencontre aujourd'hui un certain nombre de difficultés : à la disparition des témoins et à la difficulté de toucher les jeunes générations, s'ajoute la montée des contestations, en particulier lorsqu'est en jeu la mémoire douloureuse des guerres coloniales. On assiste aujourd'hui à une montée des demandes de commémoration. Or, la multiplication des occasions commémoratives, qui ne rassemblent plus *in fine* que les acteurs officiels, est la moins bonne des réponses à ces difficultés. Quant à la réduction du nombre de grandes commémorations existantes, elle est difficilement envisageable. En tout état de cause, il faut *donner tout leur éclat aux dates du 8 Mai, du 18 Juin et du 11 Novembre*.

Dans ce contexte, *la commémoration de la fin du premier conflit mondial* conserve une capacité mobilisatrice qui fait mentir l'hypothèse selon laquelle le recul chronologique des faits commémorés contribue inéluctablement à l'affaiblissement de la mémoire collective. La *signification nationale et européenne* de l'armistice constitue, en France, un repère majeur. Dotée de lieux de mémoire incontestés, sur un territoire qui porte encore les cicatrices du conflit (monuments aux morts et champs de bataille), la célébration de la fin de la guerre de 1914-1918 est représentative d'une aspiration à l'unité de la nation et donne peu de prise aux conflits des mémoires.

Cette célébration doit donc prendre un relief particulier, en s'attachant à la qualité et au contenu symbolique de l'événement, inscrit

dans un moment précis de l'histoire nationale, européenne et mondiale. La compétence des élus, des « correspondants défense » et des autorités publiques en charge de la célébration sera à cet égard renforcée par la mise à disposition d'outils pédagogiques spécifiques.

Plus généralement, un effort pédagogique est nécessaire en direction des jeunes générations, mais aussi de l'ensemble des citoyens. Les expériences pédagogiques innovantes seront encouragées. Les lieux de mémoire qui permettent à un vaste public de se familiariser avec une approche historique des événements, en même temps que de s'imprégner de leur force symbolique, seront dotés en matériel pédagogique spécifique.

Une réflexion interministérielle sera menée sur l'usage à des fins pédagogiques des occasions commémoratives dont la France se dote chaque année. Certaines d'entre elles peuvent servir de vecteur à une pédagogie dans laquelle les thèmes de la paix et de la guerre, de la nation et de la patrie, de la sécurité nationale, du rôle de l'État pourraient être efficacement mis en scène.

La réflexion sur les commémorations ainsi que sur le mode de transmission de la mémoire en direction des jeunes générations doit intégrer une dimension européenne, eu égard au rôle éminent de l'Union européenne dans la construction d'un espace de paix durable, dans une Europe autrefois déchirée par les guerres internes.

Enfin, il convient de tenir compte de la *force mobilisatrice des rituels militaires* que l'opinion apprécie. On assiste aujourd'hui à une redécouverte de l'importance des rituels dans la vie civique. Ces manifestations populaires ont leur place sur le terrain de l'adhésion collective, mais aussi sur celui de la connaissance du monde militaire.

Valoriser le patrimoine militaire

Le ministère de la Défense et les armées disposent d'un important patrimoine : immeubles à valeur historique et architecturale, archives détenues par le service historique de la défense, bibliothèques, collections des musées nationaux (musée de l'Armée, musée national de la Marine, musée de l'Air et de l'Espace), collections des « musées de tradition » conservées par les unités et les écoles.

Ce patrimoine permet de mieux comprendre notre histoire nationale à travers l'histoire militaire. C'est pourquoi un effort vigoureux doit être fait pour le valoriser et faciliter son accès au plus grand nombre.

La nouvelle stratégie de sécurité nationale offre un cadre cohérent pour la prévision, la préparation et l'action. Elle s'appuie sur la capacité de la France à agir sur la scène internationale, pour prévenir ou gérer les crises et influencer les évolutions du système international dans un sens favorable aux intérêts de la France et de l'Europe.

Au Moyen-Orient, en Afrique, à l'égard de l'Asie, dans le cadre des Nations unies ou de l'Alliance Atlantique, notre pays restera un partenaire majeur. Ses analyses, ses capacités, sa médiation sont recherchées et sans cesse sollicitées. Au sein de l'Union européenne, la France entend porter haut l'ambition d'une Europe stratégique, apte à devenir un acteur de sécurité global, capable de davantage assumer ses responsabilités internationales dans la gestion des crises, de manière autonome comme en partenariat avec les États-Unis.

Le dimensionnement de nos capacités a été modifié pour répondre aux priorités stratégiques et au souci légitime d'économie de la dépense publique. Avec elles, la France figurera dans le peloton de tête des puissances stratégiques à vocation mondiale. Elle ne le pourra cependant que si elle réussit la restructuration indispensable du soutien général et de l'administration de ses forces armées et si elle consent les modifications de structures et de mode de gestion qui permettront de dégager les économies nécessaires au financement de son effort d'investissement, d'entretien du matériel et des activités d'entraînement.

S'agissant de la méthode, une même exigence d'adaptation s'impose. La stratégie de sécurité nationale sera révisée avant chaque loi de programmation militaire, pour au moins trois raisons :

– la rapidité des évolutions internationales, d'une part, et notamment les possibilités de surprises stratégiques ou de ruptures majeures :

cette nouvelle donne impose en effet de vérifier régulièrement la pertinence et l'adaptation de notre stratégie afin d'y apporter, lorsque nécessaire, les ajustements qui s'imposent ;

– le rythme de notre démocratie, d'autre part : il paraît en effet normal que le Président de la République fasse procéder au réexamen de la stratégie de sécurité française lorsqu'il engage une programmation pluriannuelle ;

– enfin, la nécessité de renforcer l'adhésion de la collectivité nationale à la stratégie de sécurité française : elle rend nécessaire l'organisation de débats réguliers sur ce sujet.

Afin de préparer et faciliter cette actualisation régulière de la stratégie, un processus de suivi des orientations du Livre blanc sera institué, au niveau du gouvernement, de la représentation nationale et des ministères responsables. Ce processus inclura notamment :

– un point annuel d'actualisation en Conseil de défense et de sécurité nationale, réunissant l'ensemble des ministères et administrations concernés. Sa préparation associera le conseil consultatif de la défense et de la sécurité nationale placé auprès du Président de la République (*cf.* chapitre 15) et sera animée par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale ;

– un échange de vues annuel avec les commissions compétentes du Parlement, sur l'application des orientations du Livre blanc ;

– un séminaire annuel de réflexion et de débat sur la stratégie de sécurité nationale, organisé conjointement par les instituts réunis autour de l'IHEDN et de l'IHESI.

Cette méthode nouvelle répond à des exigences essentielles pour le succès de la stratégie de sécurité nationale : la souplesse et l'adaptabilité ; la transparence et l'appropriation démocratique. Alors que l'incertitude stratégique est devenue une donnée fondamentale de notre environnement, l'organisation, à échéance régulière, d'un débat sur les grandes orientations de la politique de défense et de sécurité est nécessaire pour développer l'intérêt, l'adhésion et, au besoin, la capacité de résilience de la nation.

L'ensemble de ces décisions forme une réponse aux conséquences de la mondialisation dans le domaine de la sécurité. Les capacités militaires et les moyens de sécurité intérieure et de sécurité civile constituent pour notre pays un atout majeur. Au-delà de leurs fonctions premières de défense et de protection de la population et des intérêts français, ils sont aussi un vecteur d'influence internationale pour la France et sont conformes à sa volonté de tenir son rang dans les évolutions stratégiques en cours. Ils sont et resteront un élément fondamental pour l'image positive que la nation a d'elle-même, de sa vocation, comme de sa spécificité sur la scène internationale.

RELEVÉ DE CONCLUSIONS

1. Depuis 1994, date du précédent Livre blanc sur la défense, le monde a profondément changé, notamment sous l'effet de *la mondialisation*. L'accélération foudroyante de la diffusion de l'information, la vitesse des échanges des biens comme de la circulation des personnes transforment, à la fois positivement et négativement, notre environnement économique, social et politique, comme les données de la sécurité nationale et internationale. La hiérarchie des puissances se modifie et va encore évoluer. Le monde n'est pas nécessairement plus dangereux, mais il est devenu plus instable, plus imprévisible. Des possibilités nouvelles d'interconnexion des crises, en particulier du Proche-Orient au Pakistan, apparaissent. La France et l'Europe sont dans une situation de *plus grande vulnérabilité directe* : le terrorisme se réclamant du djihadisme les vise explicitement ; leur territoire sera, à l'horizon 2025, à la portée de missiles balistiques développés par de nouvelles puissances ; des risques nouveaux sont apparus, de nature intentionnelle comme les attaques informatiques, ou non intentionnelle comme les crises sanitaires ou écologiques, amplifiées par la dégradation de la biosphère. Le Livre blanc dresse une analyse stratégique pour les quinze ans à venir et en tire les conséquences pour l'élaboration d'une nouvelle politique de défense et de sécurité.

2. Innovation majeure par rapport au précédent, ce Livre blanc appréhende de façon globale nos intérêts de sécurité, sans les limiter exclusivement aux questions de défense. Il définit une *stratégie de sécurité nationale* qui apporte des réponses à « l'ensemble des risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation ». Le champ de la sécurité nationale inclut la politique de défense, mais ne s'y limite pas. Pour mieux assurer la défense des intérêts de la France et les missions de protection de sa population, la stratégie de sécurité

nationale est servie par la politique de sécurité intérieure – pour tout ce qui ne relève pas de la sécurité individuelle des personnes et des biens ou du maintien de l'ordre – et par la politique de sécurité civile. D'autres politiques, telles que la politique étrangère et la politique économique, contribuent aussi directement à la sécurité nationale.

3. La stratégie de sécurité nationale s'articule autour de *cinq fonctions stratégiques dont les forces de défense et de sécurité doivent avoir la maîtrise* : la connaissance et l'anticipation, la prévention, la dissuasion, la protection et l'intervention. La combinaison de ces cinq fonctions doit être souple et pouvoir évoluer au fil du temps, en s'adaptant aux modifications de l'environnement stratégique. En conséquence, le Livre blanc sera *régulièrement actualisé*, avant chaque nouvelle loi de programmation militaire comme de sécurité intérieure.

4. *La connaissance et l'anticipation* constituent une nouvelle fonction stratégique, érigée en priorité. Dans un monde caractérisé par l'incertitude et l'instabilité, la connaissance constitue notre *première ligne de défense*. C'est elle qui garantit notre autonomie de décision et permet à la France de conserver l'*initiative stratégique*. Elle doit offrir, aussi bien aux décideurs politiques qu'aux chefs militaires et aux responsables de la sécurité intérieure et de la sécurité civile, les moyens de disposer, le plus en amont possible, d'éléments de prévision et d'éclairage de l'action. Le renseignement dans toutes ses dimensions, y compris spatiales, et la prospective acquièrent ainsi une importance majeure.

5. La *protection* de la population et du territoire français revient au cœur de notre stratégie, en raison de l'apparition des nouvelles vulnérabilités auxquelles ils sont directement exposés. L'objectif est de protéger la nation face à des crises de grande ampleur, tout en augmentant sa capacité de résilience. Celle-ci se définit comme la « capacité des pouvoirs publics et de la société française à répondre à une crise majeure et à rétablir rapidement leur fonctionnement normal ». Renforcer la résilience exige de faire évoluer les moyens et les méthodes de surveillance des espaces nationaux, dans leurs dimensions terrestre, maritime, aérienne et désormais spatiale, et de développer une capacité de réaction plus rapide et plus large des pouvoirs publics. Le dispositif de communication, d'information et d'alerte de la population sera placé au centre de la préparation et de la gestion des crises. Nouveauté importante, des objectifs opérationnels sont assignés conjointement, désormais, aux moyens de sécurité intérieure et de sécurité civile, ainsi qu'aux forces armées pour ces missions de protection. La coordination entre les dispositifs civils et militaires est en effet l'un des principes fondamentaux de la nouvelle stratégie.

6. S'agissant de nos capacités de *prévention des conflits* et *d'intervention*, le Livre blanc préconise leur *concentration sur un axe géogra-*

phique prioritaire, allant de l'Atlantique jusqu'à la Méditerranée, au golfe Arabo-Persique et à l'océan Indien. Cet axe correspond aux zones où les risques impliquant les intérêts stratégiques de la France et de l'Europe sont les plus élevés. Il permet aussi de prendre en compte *l'importance croissante de l'Asie* pour la sécurité internationale et favorise des actions de présence et de coopération dans cette direction à partir de l'océan Indien. Parallèlement, la France conservera une capacité de prévention et d'action sur les façades occidentale et orientale du *continent africain*, ainsi que dans la bande sahélienne, notamment pour lutter contre les trafics ou les actes de terrorisme. Elle convertira radicalement le système actuel des accords de défense et la coopération militaire pour *évoluer vers un partenariat entre l'Europe et l'Afrique et une coopération de défense et de sécurité*, favorisant la montée en puissance des capacités africaines de maintien de la paix. Les armées disposeront aussi de moyens importants dans la *zone Antilles-Guyane*, au bénéfice du Centre spatial de Kourou et de la lutte contre les narcotrafics. La gendarmerie nationale et la sécurité civile seront renforcées dans les DOM-COM. Le Livre blanc définit également une série de *principes directeurs pour l'intervention des forces françaises*.

7. *La dissuasion nucléaire demeure un fondement essentiel de la stratégie de la France.* Elle est la garantie ultime de sa sécurité et de son indépendance. Elle a pour seul objet d'*empêcher une agression d'origine étatique contre les intérêts vitaux* du pays, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme. Face à la diversité des situations auxquelles nous pourrions être confrontés à l'heure de la mondialisation, la crédibilité de la dissuasion repose sur la possibilité pour le chef de l'État de disposer, de façon indépendante, d'*une gamme d'options suffisamment large et de moyens suffisamment diversifiés*. Cela implique de moderniser les deux composantes, missile balistique et missile aéroporté. Même si aucune menace d'agression directe ne pèse aujourd'hui sur la France, la capacité de notre pays à conserver sa liberté d'action face à toute forme de chantage contre nos intérêts vitaux doit être garantie. La France disposera des moyens de pérenniser ses capacités aussi longtemps que les armes nucléaires seront nécessaires à sa sécurité. Pour autant, la France a pris et continuera de prendre des initiatives dans le domaine du *désarmement nucléaire*. Elle sera particulièrement active dans la *lutte contre la prolifération* des armes nucléaires, biologiques et chimiques, ainsi que des missiles susceptibles de les emporter.

8. *L'ambition européenne* constitue une priorité. Faire de l'Union européenne un acteur majeur de la gestion des crises et de la sécurité internationale est une composante centrale de notre politique de sécurité. La France souhaite que les Européens se dotent des capacités militaires et civiles correspondantes. Le Livre blanc propose *plusieurs*

objectifs concrets pour l'Europe de la défense dans les prochaines années :

– une *capacité d'intervention globale effective de 60 000 hommes*, déployables pendant un an sur un théâtre éloigné, avec les composantes aériennes et maritimes nécessaires ;

– la capacité de déployer pour une durée significative, *deux à trois opérations de maintien ou de rétablissement de la paix*, et *plusieurs opérations civiles* moins importantes, sur des théâtres différents ;

– une montée en puissance des *capacités européennes de planification et de conduite* d'opérations, militaires et civiles, parallèle au développement des interventions extérieures de l'Union.

– la dynamisation de *l'industrie* de défense européenne.

En outre, le Livre blanc met l'accent sur quatre domaines prioritaires pour la *protection des citoyens européens* : le renforcement de la coopération contre le terrorisme et la criminalité organisée, la mise en place de capacités européennes de protection civile, la coordination de la défense contre les attaques informatiques et la sécurisation des approvisionnements en énergie et matières premières stratégiques.

Enfin, il se prononce en faveur d'un Livre blanc européen de la défense et de la sécurité.

9. Le Livre blanc souligne la *complémentarité entre l'Union européenne et l'Alliance Atlantique*. La France s'engagera en faveur de la *rénovation de l'OTAN*, notamment à l'occasion du 60e anniversaire de l'Alliance qui aura lieu en 2009.

Depuis 1966 et la décision du général de Gaulle de retirer la France du commandement militaire intégré de l'OTAN, depuis le précédent Livre blanc de 1994, *l'Europe et l'Alliance Atlantique ont beaucoup changé*. L'Union européenne est devenue un acteur majeur de la communauté internationale. L'OTAN, tout en conservant sa responsabilité pour la défense collective des Alliés, rappelée dans le traité de Lisbonne, est aussi un instrument du maintien de la paix (Afghanistan, Kosovo). Il n'y a pas concurrence entre l'OTAN et l'Union européenne mais complémentarité : nous avons besoin des deux pour faire face aux menaces et aux crises.

Ces réalités conduisent à préconiser *une pleine participation de la France aux structures de l'Organisation Atlantique*. Ce mouvement ira de pair avec le renforcement de l'Union européenne dans le domaine de la gestion des crises et la recherche d'un nouvel équilibre entre Américains et Européens au sein de l'Organisation. En ce qui concerne la place de la France, le Livre blanc rappelle *trois principes*, dans la continuité de ceux fixés par le général de Gaulle : *l'indépendance complète de nos forces nucléaires* ; *la liberté d'appréciation des autorités françaises*, qui implique une absence d'automaticité dans nos engagements

militaires et le maintien des moyens de l'autonomie stratégique, notamment par l'accroissement de nos capacités de renseignement ; enfin, *la liberté permanente de décision*, qui suppose qu'*aucune force française ne soit placée en permanence, en temps de paix, sous le commandement de l'OTAN*.

10. Le Livre blanc définit un effort de défense cohérent, avec le *double souci d'améliorer sans tarder la disponibilité et la modernisation des équipements les plus utilisés* en opérations et de *lancer les programmes liés au renseignement et à la préparation de l'avenir*. Il préconise donc le renforcement, prioritaire, de la *protection de nos soldats* dans les forces terrestres, navales et aériennes (protection individuelle du combattant, véhicules blindés, maintien en condition opérationnelle des matériels, capacités de protection antiaérienne et antimissiles de croisière des bâtiments de la marine). Il prévoit, dans le même temps, le *lancement de programmes nouveaux*, en particulier dans le domaine de la connaissance-anticipation (observation, écoute électronique, *alerte avancée*), à terre, sur mer et dans les airs, avec notamment le développement des *drones* de surveillance et des drones armés, ainsi que des capacités de *lutte informatique*, offensive et défensive.

11. *Les nouveaux formats des forces armées* sont déterminés à partir des objectifs opérationnels retenus par le gouvernement sur proposition de la Commission du Livre blanc. Les principaux chiffres à retenir sont les suivants :

– une *force opérationnelle terrestre* de *88 000 hommes*, autorisant une projection à distance de 30 000 hommes déployables en six mois, un dispositif d'alerte permanent de 5 000 hommes et une capacité mobilisable sur le territoire national, en appui des autorités civiles, de 10 000 hommes en cas de crise majeure ;

– un *groupe aéronaval*, avec son groupe aérien complet, *18 frégates de premier rang*, ainsi que *6 sous-marins nucléaires d'attaque*, et une capacité à déployer un ou deux groupes navals, amphibie ou de protection du trafic maritime ;

– un parc unique de *300 avions de combat* (Rafale et Mirage 2000 D modernisés), air et marine, autorisant une présence permanente sur le territoire d'environ 5 escadrons, une projection à l'extérieur du territoire national de 70 avions, des moyens de prévention prépositionnés et un dispositif d'alerte opérationnelle de l'ordre de 10 avions.

12. La France consacrera à sa défense un *effort financier majeur et cohérent avec les choix retenus pour ses capacités militaires*. Ainsi, les crédits de défense ne baisseront pas. Dans un premier temps, les ressources annuelles (hors charges de pensions) seront maintenues en volume, c'est-à-dire croissant au rythme de l'inflation. Elles pourront comporter des ressources exceptionnelles. Dans un *second temps, dès l'année 2012*, le budget sera accru au rythme de *1 % par an, en volume,*

c'est-à-dire de 1 % en plus de l'inflation. D'ici 2020, l'effort total consenti pour la défense, hors pensions, s'élèvera à *377 milliards d'euros*. En parallèle, les restructurations se traduiront par une diminution importante des effectifs sur six à sept ans et une réduction des coûts de fonctionnement du ministère et des armées. Les marges qui seront dégagées seront intégralement réinvesties au profit de la condition du personnel, mais surtout au profit du budget d'équipement qui passera de 15,5 milliards d'euros par an en moyenne en 2003-2008 à *18 milliards d'euros en moyenne par an pour la période 2009-2020*.

13. *Européaniser l'industrie est un impératif*. La maîtrise nationale de toutes les capacités technologiques n'est plus à la portée des pays européens. La France doit garder un domaine de souveraineté, concentré sur les capacités nécessaires au maintien de l'autonomie stratégique et politique de la nation : la dissuasion nucléaire, le secteur des missiles balistiques, les sous-marins nucléaires d'attaque, la sécurité des systèmes d'information font partie de ce premier cercle. Pour l'ensemble des autres technologies et capacités qu'elle souhaite acquérir, la France considère que c'est le cadre européen qui doit être privilégié : avions de combat, drones, missiles de croisière, satellites, composants électroniques, etc., étant entendu que la politique d'acquisition doit inclure aussi une dimension d'achat sur le marché mondial.

14. *Une réorganisation des pouvoirs publics* s'impose pour tenir compte de cette nouvelle stratégie de sécurité nationale. Un *Conseil de défense et de sécurité nationale*, présidé par le Président de la République, sera créé. Le Conseil national du renseignement en sera l'une des formations majeures. Le Premier ministre dirigera l'application de l'ensemble des décisions prises dans ces formations. Une *réforme de l'ordonnance de 1959* portant organisation générale de la défense sera entreprise, afin de traduire cette nouvelle organisation dans les textes. Par ailleurs, *le rôle du Parlement* sera considérablement renforcé, notamment en ce qui concerne l'intervention des forces françaises dans des opérations extérieures, le suivi des orientations du Livre blanc et la politique concernant les accords de défense. La représentation nationale joue en effet un rôle de premier plan pour matérialiser le soutien de la nation à la stratégie de sécurité nationale.

15. La sécurité de la nation repose sur des hommes et des femmes qui ont choisi de servir leur pays et leurs concitoyens. L'objectif de la stratégie est de leur permettre d'atteindre le plus *haut degré de professionnalisme*, dans tous les secteurs, civils et militaires, et pour tous les contrats d'engagement. La mutualisation des formations, la synergie entre les politiques de recrutement des différents ministères seront recherchées autant que possible. Une filière particulière aux métiers du renseignement sera organisée. Dans toutes les catégories de la fonction publique, la sensibilisation aux questions de sécurité nationale sera

renforcée, en particulier pour les élèves de trois grandes écoles (ENA, ENSP, ENM). Un principe de mobilité dans les administrations civiles sera institué pour les officiers présentant un haut potentiel.

16. *L'adhésion de la nation* est la condition de l'efficacité de la stratégie de sécurité nationale. Le Livre blanc préconise de donner une impulsion nouvelle dans plusieurs domaines : la formation des jeunes comme des élus locaux ; la rénovation de la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD) ; la création d'un *service civique* ; une organisation cohérente et attractive des volontariats susceptibles d'être mobilisés au service de la sécurité de la France ; la *recherche stratégique*, tant au niveau national qu'au niveau européen ; la création d'une fondation de coopération scientifique, qui aura vocation à devenir le support d'une *École doctorale européenne* ; la formation permanente qui, actuellement dispensée par quatre grands instituts, sera réorganisée en deux pôles (défense-affaires étrangères ; sécurité intérieure).

COMPOSITION DE LA COMMISSION DU LIVRE BLANC SUR LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ NATIONALE

Président

M. Jean-Claude Mallet, conseiller d'État.

Secrétariat général

M. Francis Delon, secrétaire général de la défense nationale.

Membres

Au titre de la représentation nationale

Mme Patricia Adam, députée du Finistère[1] ;

M. Didier Boulaud, sénateur de la Nièvre[2] ;

M. André Dulait, sénateur des Deux-Sèvres[3] ;

M. Guy Teissier, député des Bouches-du-Rhône, président de la commission de la défense nationale (Assemblée nationale) ;

M. Serge Vinçon, sénateur du Cher, président de la commission des affaires étrangères et de la défense (Sénat)[4].

---

1. Démissionnaire le 7 avril 2008.

2. Démissionnaire le 7 avril 2008.

3. Successeur de Serge Vinçon, sénateur du Cher, président de la commission des affaires étrangères et de la défense (Sénat), décédé.

4. Décédé le 16 décembre 2007.

AU TITRE DES ADMINISTRATIONS

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales

La secrétaire générale du ministère, Mme Bernadette Malgorn ;
Le directeur général de la police nationale, M. Frédéric Péchenard ;
Le directeur général de la gendarmerie nationale, le général d'armée Guy Parayre.

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Le directeur général des affaires politiques et de sécurité, M. Gérard Araud.

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi

Le directeur général du trésor et de la politique économique, M. Xavier Musca.

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Le directeur de la stratégie à la direction générale de la recherche et de l'innovation, Mme Laure Reinhart.

Ministère de la Défense

Le chef d'état-major des armées, le général d'armée Jean-Louis Georgelin ;
Le délégué général pour l'armement, M. François Lureau ;
Le secrétaire général pour l'administration, le contrôleur général des armées Christian Piotre ;
Le directeur général de la sécurité extérieure, M. Pierre Brochand ;
Le directeur chargé des affaires stratégiques, M. Michel Miraillet.

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

Le directeur du budget, M. Philippe Josse.

Au titre des personnalités qualifiées

M. Benoît d'Aboville, conseiller maître à la Cour des comptes, ancien ambassadeur de France à l'OTAN et en République tchèque ;

M. Nicolas Baverez, avocat ;

M. Olivier Darrason, président de l'IHEDN ;

M. Olivier Debouzy, avocat ;

M. Alain Delpuech, directeur, conseiller de l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique ;

Mme Thérèse Delpech, directrice des affaires stratégiques au Commissariat à l'énergie atomique ;

M. Jean-Martin Folz, ancien président directeur-général de PSA Peugeot Citroën ;

Le général de corps d'armée Pierre Garrigou-Grandchamp, commandant de la formation de l'armée de terre ;

M. François Heisbourg, conseiller spécial, Fondation pour la recherche stratégique ;

Mme Danièle Hervieu-Léger, président de l'École des hautes études en sciences sociales ;

Le général de corps aérien Patrice Klein, commandant de la région aérienne Sud et directeur central du matériel de l'armée de l'air ;

M. Thierry de Montbrial, président de l'IFRI ;

M. Bernard Pêcheur, conseiller d'État, ancien secrétaire général du ministère des Finances, ancien directeur général de la Fonction publique ;

M. Maurice Quénet, recteur de l'académie de Paris ;

Mme Christine Roger, ambassadrice, représentante permanente de la France auprès de l'Union de l'Europe occidentale et représentante permanente de la France au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne à Bruxelles ;

M. Bruno Racine, conseiller maître à la Cour des comptes, président de la Bibliothèque nationale de France ;

L'amiral Édouard Scott de Martinville, chargé de mission auprès du ministre de la Défense ;

M. François Sureau, avocat, écrivain[1] ;

M. Bruno Tertrais, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique et chercheur associé au Centre de recherches et d'études internationales.

---

1. Démissionnaire le 26 novembre 2007.

GLOSSAIRE

Accord de défense	Texte intergouvernemental qui prévoit l'aide ou l'assistance militaire d'un pays auprès d'un autre en cas de menace ou d'agression.
Accord de sécurité	Texte intergouvernemental qui permet l'échange d'informations classifiées entre deux parties.
Biométrie	Ensemble des techniques permettant l'identification automatique d'un individu à partir de caractéristiques physiques (empreintes digitales, forme de la main) ou comportementales (signature).
Brigades interarmes, brigades spécialisées	Unités interarmes de base, comprenant de 2 000 à 6 000 hommes, chargées de conduire les actions de combat et de relation avec le milieu.
Capacité	Ensemble constitué d'hommes équipés, organisés, entraînés et employés en application d'une doctrine.
Capteurs (techniques…)	Moyens ou équipements, relevant principalement de la fonction connaissance et anticipation, destinés à recueillir du renseignement en détectant les objets et les activités.
Conseil de politique nucléaire	Institué par décret en avril 2008, il définit les grandes orientations de la politique nucléaire et veille à leur mise en œuvre, notamment en matière d'exportation et de coopération internationale, de politique industrielle, de politique énergétique, de recherche, de sûreté, de sécurité et de protection de l'environnement.
Contre-ingérence	Opération visant à déceler et à neutraliser toute menace contre la sécurité résultant des activités des services de renseignement, d'organisations ou d'agents se livrant à l'espionnage, au sabotage, à la subversion ou au terrorisme.

Correspondant défense	Conseiller municipal nommément désigné pour être en charge des questions de défense et de sécurité avec un rôle d'information auprès des populations et notamment des jeunes (recensement, JAPD).
Coût de possession	Coût qui comprend, non seulement le coût d'acquisition de l'équipement, mais également les coûts d'exploitation, d'entretien, de modernisation et de démantèlement de celui-ci.
Défense civile	La défense civile, au sens de l'ordonnance du 7 janvier 1959, regroupe la sécurité des pouvoirs publics, l'ordre public, la sécurité générale du territoire et la sécurité civile (protection civile et secours aux populations).
Délégation parlementaire au renseignement	Instance établie par la loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007 qui a pour mission de suivre l'activité générale et les moyens des services de renseignement relevant des ministres chargés de la Sécurité intérieure, de la Défense, de l'Économie et du Budget, et d'adresser des recommandations et des observations au Président de la République et au Premier ministre.
Dispositifs de sécurité intérieure et sécurité civile	Ensemble des moyens concourant à la sécurité sur le territoire national : forces et administrations chargées de l'ordre public, renseignement, moyens nationaux de sécurité civile (alerte, moyens aériens, unités d'instruction et d'intervention, déminage) et moyens territoriaux (sapeurs-pompiers civils, brigade des sapeurs-pompiers de Paris, bataillon des marins-pompiers de Marseille), moyens des autres ministères (santé, transports…).
Drone	Engin aérien piloté à distance.
Dual (recherche, technologie…)	Susceptible d'avoir une application tant militaire que civile.
Eaux internationales	Zone maritime qui n'est située sous la souveraineté d'aucun État côtier et qui commence au-delà de la limite extérieure de la zone économique exclusive (ZEE), à 200 milles nautiques de la côte.
Engins explosifs improvisés (EEI)	Dispositif explosif connu en anglais sous le sigle IED et de conception le plus souvent rudimentaire conçu pour détruire, handicaper ou ralentir un adversaire. Le plus souvent camouflé en objet d'apparence anodine.
Euros (ou autre monnaie) constants	Les euros constants sont les euros en valeur réelle, c'est-à-dire corrigés de la hausse des prix par rapport à une donnée de base ou de référence.
Euros (ou autre monnaie) courants	Les euros courants sont les euros tels qu'ils sont indiqués à une période donnée. Ils sont dits en valeur nominale.

Forces d'urgence	Forces terrestres destinées à répondre aux situations de crise inopinée, constituées à partir d'un réservoir de forces en alerte, soit sur le territoire métropolitain, soit à partir d'une force prépositionnée proche.
Forces multirôles	Forces terrestres représentant un compromis entre la rapidité de projection et la capacité à participer à des opérations de moyenne ou haute intensité. Disposant d'une gamme étendue de moyens, elles peuvent s'adapter aux évolutions de la mission.
Forces de décision	Forces terrestres correspondant à l'échelon de force nécessaire pour emporter la décision tactique sur le terrain. Dans le contexte d'une opération de haute intensité, il s'agit de forces « lourdes » concentrant les armes de haute létalité, portée et précision.
Forces de sécurité civile	Unités et services spécialisés de sécurité civile pilotés par le ministère de l'Intérieur : unités d'instruction et d'intervention, service du déminage, moyens aériens de sauvetage et de lutte contre les feux de forêts, sapeurs-pompiers militaires, professionnels et civils.
Forces de sécurité publique	Ensemble des forces consacrées à la sécurité quotidienne des personnes et des biens (police-sécurité publique, gendarmerie nationale) ainsi que les forces de maintien de l'ordre (CRS et gendarmerie mobile).
Forces de présence	Forces déployées en permanence sur le territoire d'États ayant signé avec la France des accords bilatéraux ou dans les zones maritimes.
Forces de souveraineté	Forces stationnées sur le territoire national non métropolitain assurant, dans les zones de responsabilité permanente confiées aux commandements supérieurs, des missions de protection.
Génération de forces	Processus visant à constituer la force nécessaire à la réalisation d'une opération.
Grille indiciaire	Grille constituée d'une échelle d'indices utilisée pour la rémunération. L'indice dépend de la catégorie, du corps ou cadre d'emploi de l'agent, de son grade et de son échelon.
Groupe aérien embarqué	Ensemble constitué des aéronefs embarqués sur le porte-avions.
Interopérabilité	Capacité de plusieurs systèmes, unités ou organismes à opérer ensemble grâce à la compatibilité de leurs organisations, doctrines, procédures, équipements et relations respectives.

Législation d'urgence Ensemble des textes organisant les régimes juridiques dérogatoires susceptibles d'être mis en application dans certaines situations de crise majeure. En sus des pouvoirs exceptionnels prévus par l'article 16 de la Constitution, les principaux régimes d'exception existant en France sont l'état de siège et l'état d'urgence.

Ligne (équipement) La ligne correspond aux matériels en dotation dans les unités. La quantité d'équipements en ligne est calculée de façon à permettre la réalisation des contrats opérationnels et l'activité d'entraînement.

Maîtrise d'œuvre Action du maître d'œuvre visant à garantir la conception et la bonne réalisation technique des solutions répondant aux besoins exprimés par le maître d'ouvrage.

Maîtrise d'ouvrage Action du maître d'ouvrage, qui définit l'objectif, le calendrier et le budget consacré à un projet, en maîtrise l'idée de base et représente à ce titre les utilisateurs finaux à qui l'objet du projet est destiné.

Missile aérobie Missile équipé d'un statoréacteur.

Missile balistique Missile dont une partie de la trajectoire est balistique, c'est-à-dire influencée uniquement par les forces de gravité et de traînée aérodynamique.

Missile de croisière Missile volant à grande vitesse et à très basse altitude, conçu pour rejoindre sa cible de façon autonome grâce à un système de guidage inertiel, topographique ou satellitaire.

Mission budgétaire Le budget de l'État est structuré en missions, ministérielles ou interministérielles. La mission regroupe un ensemble de programmes concourant à une politique définie (défense, sécurité, ville et logement, justice, médias…).

Nation-cadre État qui, s'étant porté volontaire, reçoit le mandat politique ou militaire d'assumer la responsabilité du commandement d'une opération, et fournit à ce titre la structure de commandement du niveau considéré et, en principe, le plus important volume de forces au regard de celles engagées.

Opératif (niveau) Niveau supérieur du commandement militaire projeté sur un théâtre ou responsable d'une zone géographique. Exercé par une autorité unique (commandant de théâtre), ce commandement recouvre des dimensions militaire, civilo-militaire et politico-militaire. Il est, par essence, interarmées.

Pandémie Épidémie qui se répand dans une proportion importante de la population d'un ou plusieurs continents ; ou

	épidémie s'étendant sur un vaste secteur géographique, voire à tous les continents, et touchant une grande partie de la population.
Parc (équipement)	Correspondant aux matériels réellement possédés, le parc évolue en fonction des livraisons de matériels nouveaux, des retraits de service de matériels anciens et des pertes.
Parité de pouvoir d'achat	La parité de pouvoir d'achat (PPA) est un taux de conversion monétaire qui permet d'exprimer dans une unité commune les pouvoirs d'achat des différentes monnaies. Ce taux exprime le rapport entre la quantité d'unités monétaires nécessaire dans des pays différents pour se procurer le même « panier » de biens et de services.
Partenariat public-privé	Contrat de partenariat permettant à une collectivité publique de confier à une entreprise privée la mission globale de financer, concevoir tout ou partie, construire, maintenir et gérer des ouvrages ou des équipements publics et services concourant aux missions de service public de l'administration.
Programmes de stabilité	Institués par le Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne comme outil de surveillance multilatérale des politiques économiques, ces programmes projettent l'état des finances publiques sur cinq ans. Tous les membres de l'Union transmettent chaque année à Bruxelles, avant décembre, un programme de stabilité.
Radar (transhorizon, capacité d'observation radar…)	Système de détection par ondes électromagnétiques dont les caractéristiques (fréquences, formes d'ondes) permettent de s'affranchir des limitations théoriques maximales de détection liées à la rotondité de la terre.
Réforme du secteur de sécurité	Action consistant à soutenir l'autorité légitime d'un État après un conflit à travers notamment des institutions de sécurité et une justice impartiales.
Retournement temporel	Procédé physique qui permet de retourner une onde, acoustique ou ultrasonore par exemple, vers sa source. Les applications de ce procédé sont très variées : elles vont de la thérapie et de l'imagerie médicale au contrôle non destructif, en passant par l'imagerie sous-marine et les télécommunications.
Révision générale des politiques publiques (RGPP)	Lancée en juillet 2007, la révision générale des politiques publiques consiste à passer au crible les dépenses de l'État afin d'identifier les réformes qui permettront de les réduire, tout en améliorant l'efficacité de ces politiques.

Sémaphore	Poste de surveillance des approches maritimes doté de moyens de détection, de suivi de situation maritime et de communication avec les navires. Les sémaphores implantés le long des côtes constituent la chaîne sémaphorique.
Société militaire privée (SMP)	Organisme civil privé impliqué dans le cadre d'opérations militaires dans la fourniture d'aide, de conseil et d'appui militaire et offrant des prestations traditionnellement assurées par les forces armées nationales.
Sûreté (nucléaire)	Ensemble des dispositions prises aux stades de la conception, de la construction, de la mise en service et du démantèlement visant à garantir le fonctionnement normal d'une installation nucléaire, à prévenir les accidents et à en limiter les effets.
Surveillance spatiale	Système d'information composé de capteurs, de moyens de transmission et de moyens de commandement destiné à informer des risques et menaces s'exerçant sur ou à partir de moyens spatiaux ou transitant par l'espace.
VIS : Visa Information System	Futur système d'échange d'informations en matière de visas entre les États membres de l'Union européenne qui a pour but de faciliter les contrôles aux frontières extérieures et dans les États membres.
Zone économique exclusive (ZEE)	Désigne la zone qui s'étend jusqu'à 200 milles marins. L'État côtier y exerce des droits souverains.
Zone de défense et de sécurité	Échelon territorial comportant plusieurs régions, dirigé par un préfet, assurant la coopération entre les autorités civiles et militaires, la coordination des moyens de sécurité civile, l'administration de moyens de la police nationale et de transmissions du ministère de l'Intérieur.

LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES

AED	Agence européenne de défense
AFD	Agence française de développement
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AMX 10RC	Engin blindé roues-canon
ANR	Agence nationale de la recherche
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations (Association des nations d'Asie du Sud-Est)
ASMPA	Missile air-sol moyenne portée amélioré
AWACS	Airborne Warning and Control System (Système de détection et de commandement aéroporté)
CAOC	Combined Air Operations Center (Centre multinational d'opérations aériennes)
CCDSN	Conseil consultatif sur la défense et la sécurité nationale
CDAOA	Commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes
CDSN	Conseil de défense et de sécurité nationale
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CEMA	Chef d'état-major des armées
CHEAr	Centre des hautes études de l'armement
CHEM	Centre des hautes études militaires
CID	Collège interarmées de défense
CIEDES	Commission interministérielle pour les exportations de défense et de sécurité
CIEEMG	Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériel de guerre
CMI	Comité ministériel d'investissement
CNES	Centre national d'études spatiales

CNOA	Centre national des opérations aériennes
CNR	Conseil national du renseignement
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COGIC	Centre opérationnel de gestion interministérielle des crises de la sécurité civile
COSI	Comité permanent pour assurer la promotion et le renforcement de la coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure
COVAC	Centre opérationnel de veille et d'appui à la gestion des crises
CPCO	Centre de planification et de conduite des opérations
CPI	Cour pénale internationale
CRR-FR	Corps de réaction rapide France
CRS	Compagnie républicaine de sécurité
CSFM–CFM	Conseil supérieur de la fonction militaire–Conseil de la fonction militaire
DAS	Délégation aux affaires stratégiques
DCI	Détachement central interministériel d'intervention technique
DCRI	Direction centrale du renseignement intérieur
DGA	Délégation générale pour l'armement appelée à devenir la Direction générale de l'armement
DGSE	Direction générale de la sécurité extérieure
DNRED	Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
DOM-COM	Départements et collectivités d'outre-mer
DPSD	Direction de la protection et de la sécurité de la défense
DRM	Direction du renseignement militaire
EMA	État-major des armées
EMAA	État-major de l'armée de l'air
EMAT	État-major de l'armée de terre
EMM	État-major de la marine
ENA	École nationale d'administration
ENISA	European Network and Information Security Agency (agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information)
ENM	École nationale de la magistrature
ENSP	École nationale supérieure de la police
Europol	Office européen de police
FED	Fonds européen de développement
FHQ	Force Headquarters (État-major de force)
FMI	Fonds monétaire international
FRMARFOR	Force française aéromaritime de réaction rapide
Frontex	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures
GA	Groupe amphibie

GAE	Groupe aérien embarqué
GAM	Groupe d'action maritime
GAN	Groupe aéronaval
GIGN	Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale
GIH	Groupement interarmées d'hélicoptères
GIPN	Groupe d'intervention de la police nationale
GIS	Groupement d'intérêt scientifique
G8	Groupe informel de discussion entre les chefs d'État et de gouvernement des pays les plus industrialisés
HCECM	Haut comité d'évaluation de la condition militaire
IED	Improvised Explosive Device (Engin explosif improvisé)
IERSE	Institut d'études et de recherche pour la sécurité des entreprises
IGAD	Intergovernmental Authority on Development (autorité inter- gouvernementale pour le développement)
IHEDN	Institut des hautes études de défense nationale
INHES	Institut national des hautes études de sécurité
ISIS	Intranet sécurisé interministériel pour la synergie gouvernementale
ITAR	International Traffic in Arms Regulations (législation américaine)
JAPD	Journée d'appel de préparation à la défense
KFOR	Kosovo force (OTAN)
LIO	Lutte informatique offensive
LMJ	Laser mégajoule
LOPSI	Loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure
LPM	Loi de programmation militaire
MCO	Maintien en condition opérationnelle
MRTT	Multirole Tanker and Transport (avion multirôle de ravitaillement en vol et de transport)
MTCR	Missile Technology Control Regime (régime de contrôle de la technologie des missiles)
NRBC	Nucléaire, radiologique, biologique, chimique
NRF	NATO Response Force (Force de réaction rapide de l'OTAN)
NSG	Nuclear Suppliers Group (groupe des fournisseurs nucléaires)
OCCAr	Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OHQ	Operation Headquarters (État-major multinational d'opération)
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONERA	Office national d'études et de recherches aérospatiales
ONG	Organisation non gouvernementale

ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PA	Porte-avions
PCO	Programme de cohérence opérationnelle
PCRD	Programme cadre de recherche et de développement (union européenne)
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PPP	Partenariat public-privé
PSI	Proliferation Security Initiative (Initiative de sécurité contre la prolifération)
R&D	Recherche et développement
R&T	Recherche et technologie
RAID	Recherche assistance intervention dissuasion
RESCO	Recherche et sauvetage au combat
RESEVAC	Évacuation de ressortissants
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RNA	Réseau national d'alerte
ROEM	Renseignement d'origine électromagnétique
ROIM	Renseignement d'origine image
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe (Commandant suprême des forces alliées en Europe) (OTAN)
SAMU	Service d'aide médicale d'urgence
SEAD	Suppression of Enemy Air Defence (Suppression des défenses aériennes ennemies)
SGDN	Secrétariat général de la défense nationale
SGDSN	Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe (Grand Quartier général des puissances alliées en Europe) [Mons, Belgique] (OTAN)
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SMP	Société militaire privée
SNA	Sous-marin nucléaire d'attaque
SNLE	Sous-marin nucléaire lanceur d'engins
SOCC	Special Operations Component Command (commandement de composante « opérations spéciales »)
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère
SSA	Service de santé des armées
TNP	Traité de non-prolifération nucléaire

TRACFIN	Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins
Traité FCE	Traité sur les forces conventionnelles en Europe
UA	Union africaine
UE	Union européenne
VAB	Véhicule de l'avant blindé
VIS	Visa Information System (système d'information sur les visas)
VBCI	Véhicule blindé de combat d'infanterie
ZEE	Zone économique exclusive

ANNEXES

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

26 JUIL. 2007

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Depuis 1994, des évolutions considérables ont bouleversé l'environnement international et les données stratégiques de notre défense et de notre sécurité : attentats du 11 septembre, émergence de nouveaux pôles de puissance régionale, prolifération, effets de la mondialisation et des évolutions technologiques. Parallèlement, la professionnalisation de notre armée et la fin de la conscription ont entraîné des mutations radicales de notre outil de défense. Enfin, aujourd'hui, des choix décisifs pour la défense du pays vont devoir être opérés, et devront se traduire dans la prochaine loi de programmation militaire. Celle-ci devra asseoir la crédibilité de notre défense, dans le respect des contraintes financières qui s'imposent à l'Etat.

Pour prendre en compte l'ensemble de ces paramètres dans une démarche cohérente, j'ai décidé d'engager une réflexion approfondie sur notre politique générale de défense. Elle devra aboutir à l'établissement d'un nouveau Livre blanc. Ces travaux seront conduits sous l'égide d'une commission dont j'ai décidé de vous confier la présidence.

Le futur Livre blanc définira un concept de défense globale de notre pays et de ses intérêts. Il portera sur les domaines de la défense et de la sécurité. Il devra couvrir une perspective d'une quinzaine d'années, tout en ayant vocation à être actualisé régulièrement.

Vous fonderez vos travaux sur l'analyse des nouvelles données du contexte international, économique et stratégique, l'évaluation des risques et menaces potentielles, dans le souci constant d'assurer la protection des populations et du territoire, mais également des Français de l'étranger, de garantir l'indépendance du pays et la préservation de ses intérêts stratégiques dans leurs acceptions les plus larges.

Sur cette base, votre étude, ainsi que les propositions que vous serez amené à formuler, devront concerner notamment l'évolution de nos alliances, de nos accords de défense et l'examen des conditions d'emploi de nos armées en opérations extérieures. Je vous demande d'accorder une attention particulière au renforcement de la dimension européenne de notre politique de défense et de sécurité ainsi qu'à notre contribution à la sécurité de l'Alliance atlantique dans son ensemble.

Vous examinerez les conditions de la crédibilité de notre force de dissuasion. Vous étudierez la pertinence du format des armées et de leurs implantations, la cohérence de l'effort de renseignement, de l'effort industriel, technologique et scientifique nécessaire à notre capacité de défense, les conditions d'organisation de la défense civile et de la défense économique et le renforcement de leur coordination avec la défense militaire, dans le souci d'assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, de développer les moyens de lutte contre le terrorisme et la prolifération, et d'améliorer la prévention et la gestion des crises. Les conséquences économiques et sociales des orientations proposées devront être examinées. Enfin, il vous est également demandé de formuler des propositions sur le renforcement de l'implication du Parlement dans la définition et la mise en œuvre de notre politique de défense.

Votre réflexion sera conduite sans préjugé ; elle permettra d'aborder de façon ouverte et transparente les choix auxquels nous serons confrontés pour adapter notre outil de défense, pour renforcer le lien entre la Nation et ses armées, et pour organiser la mutation de l'appareil industriel et de recherche dans un cadre national comme européen. Elle s'inscrira dans une démarche visant à maintenir et à conforter un effort de défense d'environ 2% du PIB.

Dans vos travaux, vous veillerez donc à tenir compte étroitement des constats qui seront établis dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, tout particulièrement s'agissant de la revue stratégique des programmes d'armement.

Vous vous appuierez sur une Commission faisant largement appel à des personnalités de la société civile, incluant des représentants du Parlement désignés par les présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat, ainsi que les responsables civils et militaires des administrations concernés. Compte-tenu de la priorité que j'entends donner à l'Europe de la défense, je vous demande d'organiser les échanges appropriés avec nos principaux partenaires européens au cours des travaux.

Le secrétariat général de la commission sera assuré par le secrétaire général de la défense nationale. Je donne instruction aux différents ministres concernés de vous apporter leur plein concours et celui de leurs administrations.

Je souhaite disposer du futur Livre blanc début mars 2008. Il devra être précédé d'un point d'étape à la fin de l'année 2007.

Je vous prie de croire, monsieur le Conseiller d'Etat, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Nicolas SARKOZY

DÉCRET

Décret n° 2007-1144 du 30 juillet 2007 portant création d'une commission chargée de l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

NOR : PRER0710784D
version consolidée au 4 juin 2008

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre,

Article 1

Il est créé, auprès du Président de la République, une commission chargée de l'élaboration du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

La commission peut entendre ou consulter toute personne de son choix.

Article 2

M. Jean-Claude Mallet, conseiller d'État, est nommé président de la commission instituée par le présent décret.

Article 3

Le secrétaire général de la défense nationale est secrétaire général de la commission.

Article 4

Sont membres de la commission :

1) Deux députés et deux sénateurs désignés par le président de leur assemblée respective.

2) Au titre des administrations :

a. - Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales :

Le secrétaire général du ministère ;

Le directeur général de la police nationale.

b. - Ministère des Affaires étrangères et européennes :

Le directeur général des affaires politiques et de sécurité.

c. - Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi :

Le directeur général du trésor et de la politique économique.

d. - Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche :

Le directeur de la stratégie à la direction générale de la recherche et de l'innovation.

e. - Ministère de la Défense :

Le chef d'état-major des armées ;

Le directeur général de la gendarmerie nationale ;

Le délégué général pour l'armement ;

Le secrétaire général pour l'administration ;

Le directeur général de la sécurité extérieure ;

Le directeur chargé des affaires stratégiques.

f. - Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique :

Le directeur du budget.

3) Les personnalités qualifiées suivantes :

M. Benoît d'Aboville, conseiller maître à la Cour des comptes, ancien ambassadeur de France auprès de l'OTAN et auprès de la République tchèque ;

M. Nicolas Baverez, avocat ;

M. Olivier Darrason, président de l'Institut des hautes études de défense nationale ;

M. Olivier Debouzy, avocat ;

M. Alain Delpuech, directeur, conseiller de l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique ;

Mme Thérèse Delpech, directrice des affaires stratégiques au Commissariat à l'énergie atomique ;

M. Jean-Martin Folz, ancien président-directeur général de PSA Peugeot Citroën ;

M. le général de corps d'armée Pierre Garrigou-Grandchamp, commandant de la formation de l'armée de terre ;

M. François Heisbourg, conseiller spécial, Fondation pour la recherche stratégique ;

Mme Danièle Hervieu-Léger, présidente de l'École des hautes études en sciences sociales ;

M. le général de corps aérien Patrice Klein, commandant de la région aérienne Sud et directeur central du matériel de l'armée de l'air ;

M. Thierry de Montbrial, président de l'Institut français des relations internationales ;

M. Bernard Pêcheur, conseiller d'État ;

M. Maurice Quénet, recteur de l'académie de Paris ;

Mme Christine Roger, ambassadrice, représentante permanente de la France auprès de l'Union de l'Europe occidentale et représentante permanente de la France au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne à Bruxelles ;

M. Bruno Racine, conseiller maître à la Cour des comptes, président de la Bibliothèque nationale de France ;

M. l'amiral Édouard Scott de Martinville, chargé de mission auprès du ministre de la Défense ;

M. François Sureau, avocat, écrivain ;

M. Bruno Tertrais, maître de recherche à la fondation pour la recherche stratégique et chercheur associé au Centre de recherches et d'études internationales.

Article 5

Le Premier ministre est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Par le Président de la République :
Nicolas Sarkozy

Le Premier ministre,
François Fillon

TABLE DES CARTES ET GRAPHIQUES

Évolution du nombre d'internautes 1991-2008 21
Contribution des États aux opérations de l'ONU en 2008 22
Environnement et changement climatique : conséquences sur la sécurité, 2008 26
Les principaux attentats dans le monde depuis septembre 2001 29
Évolutions de l'effort mondial de défense (en milliards de dollars, 2007) 31
Évolutions de l'effort mondial de défense (en milliards de dollars, 2007 – hors Europe de l'Ouest et Amérique du Nord) 32
Conflits et zones de tension en 2008 41
1994-2015 : capacités balistiques et arc de crise 51
L'accès à Internet en 2008 54
Axe stratégique majeur : Atlantique-océan Indien 77
Opérations militaires et missions civiles de l'Union européenne en 2008 85
Principaux enjeux géo-énergétiques de l'Union européenne à l'horizon 2010 98
Opérations et missions militaires de l'OTAN en 2008 104
Pays membres de l'UE et de l'OTAN 109
Principaux pays disposant de satellites en 2008 138
Nouvelle organisation du renseignement 141
Forces françaises hors métropole en 2008 158
Principales routes de la drogue vers l'Europe en 2008 160
Crises sanitaires dans le monde en 2008 163

Zones de défense et de sécurité 181
Détection et alerte avancée..... 185
Principaux pays exportateurs d'armement (2003-2006)..... 279
Opérations extérieures (Opex)
Évolution du financement des surcoûts de 1998 à 2008..... 287
Évolution de l'effort de défense en Europe
exprimé en points de PIB
(périmètre OTAN, gendarmerie et pensions comprises,
hors anciens combattants) 295
Évolution des dépenses de défense – Prix constants –
Base 100 de 1990 (périmètre OTAN, gendarmerie
et pensions comprises, hors anciens combattants)..... 296

TABLE

Préface du Président de la République 9

Introduction 13

Première partie
De la mondialisation à la stratégie de sécurité nationale

CHAPITRE 1 : L'incertitude stratégique 19

Des développements positifs depuis 1994 19

Des tendances inquiétantes 23

Les revers de la mondialisation (23) – L'évolution des formes de violence (27) – L'augmentation des dépenses militaires dans le monde (28) – Les grandes crises non résolues (30).

Encadrés : Le rôle croissant des acteurs non étatiques (24) – *Djihadisme, islamisme, terrorisme* (27)

La nouvelle donne stratégique et l'instabilité 33

Le déplacement progressif du centre de gravité stratégique vers l'Asie (34) – Le déclin relatif des puissances occidentales (34) – Les fragilités du système de sécurité collective (37) – États fragiles et zones de non-droit (38) – Surprises et ruptures stratégiques (39)

Encadrés : Questions stratégiques en Asie (35) – Les États-Unis, puissance majeure en 2025 (36) – La Russie : le retour d'une politique de puissance (38)

CHAPITRE 2 : Les conséquences pour la France et l'Europe 43

Quatre zones critiques 43

L'arc de crise, de l'Atlantique à l'océan Indien (43) – La sécurité en Afrique subsaharienne (44) – Le continent européen (47) – L'effet de conflits majeurs en Asie (48)

Encadrés : La montée des tensions de l'Atlantique à l'océan Indien (45) – L'Afrique, encore pauvre mais de plus en plus convoitée (46) – Le Maghreb : coopération, risques et espoirs (47)

Des vulnérabilités nouvelles pour le territoire et les citoyens européens 49
Le terrorisme (49) – La menace des missiles (50) – Les attaques majeures contre les systèmes d'information (50) – L'espionnage et les stratégies d'influence (52) – Les grands trafics criminels (52) – Les nouveaux risques naturels et sanitaires (55) – Des risques technologiques accrus (56) – L'exposition des ressortissants à l'étranger (56)
Encadré : Attaques informatiques majeures (53)

Les nouveaux paramètres de la sécurité 56
L'interconnexion croissante des menaces et des risques (56) – La continuité entre sécurité intérieure et sécurité extérieure (57) – La possibilité de ruptures stratégiques brutales (58) – Les modifications qui affectent les opérations militaires (58)
Encadré : Hiérarchisation des risques et des menaces sur le territoire national en 2008 (59)

CHAPITRE 3 : La stratégie de sécurité nationale 61
La place et les responsabilités de la France 61
La stratégie de sécurité nationale : définition et objectifs 62
Anticipation-réactivité (63) – Résilience (64) – Capacité de montée en puissance (64)

Une redéfinition des grandes fonctions stratégiques 65
Connaissance-anticipation (66) – Prévention (66) – Dissuasion (69) – Protection (70) – Intervention (71)
Encadré : La mondialisation et l'affirmation des puissances émergentes (68)

La réforme de l'ordonnance du 7 janvier 1959 75
Encadré : Engagement des forces armées à l'étranger : sept principes directeurs (76)

Deuxième partie
L'ambition européenne et internationale de la France

CHAPITRE 4 : L'ambition européenne 81
L'Union européenne, acteur de la sécurité internationale 82
Encadré : Exemples de contributions de l'Union à la stabilité internationale (83)

Des avancées institutionnelles 84
Encadrés : La clause d'assistance mutuelle (86) – La clause de solidarité (87)

Priorité aux capacités de gestion des crises 88
L'augmentation des capacités disponibles (88) – La réforme des procédures de financement des opérations extérieures (91) – La formation et l'entraînement des personnels (91)

Une industrie européenne rationalisée et compétitive 92

Une protection plus efficace des citoyens européens 93

Le renforcement de la coopération européenne contre le terrorisme et la criminalité organisée (94) – Le développement de la protection civile européenne (95) – La coordination de la défense contre les attaques des systèmes d'information (96) – La gestion intégrée de la coopération opérationnelle aux frontières de l'Union (96) – La sécurisation des approvisionnements stratégiques des pays européens (96)

Pour un Livre blanc européen de défense et de sécurité 97

CHAPITRE 5 : La rénovation transatlantique 99

L'Union européenne et l'OTAN : des organisations complémentaires 99

Encadré : La complémentarité entre l'Union européenne et l'OTAN : les accords « Berlin Plus » (100)

L'OTAN et les évolutions stratégiques internationales 103

Un instrument majeur de la gestion des crises internationales (103) – Les interrogations pour l'avenir (105) – La rénovation de l'OTAN (105)

Encadré : Menaces ou conflits pouvant impliquer l'Alliance Atlantique (106)

La rénovation de la relation entre la France et l'OTAN 107

CHAPITRE 6 : La sécurité collective au XXI^e^ siècle 113

Le multilatéralisme demeure un principe fondateur 113

La centralité de l'Organisation des Nations unies 114

La responsabilité des membres permanents du Conseil de sécurité (115) – La légitimité et la représentativité des Nations unies (116)

L'adaptation aux exigences de la prévention, de la non-prolifération et du désarmement 117

Encadrés : Lutte contre la prolifération (118) – Désarmement nucléaire : le plan d'action proposé par la France (121)

Nouvelles institutions collectives et organisations régionales de sécurité 121

De nouveaux cadres pour les enjeux mondiaux de sécurité (121) – Le renforcement des organisations régionales de sécurité (122)

La défense des Droits de l'homme 123

Le rôle de l'Union européenne dans la gouvernance internationale 124

Troisième partie

Une nouvelle stratégie pour l'action

CHAPITRE 7 : Quels engagements ? 127

Les conséquences du nouvel équilibre des fonctions stratégiques ... 127

Les hypothèses d'engagement opérationnel 128

Les opérations conduites sur le territoire national (129) – Les opérations militaires (129) – Les opérations mixtes, civiles et militaires, hors du territoire national (131)

CHAPITRE 8 : Connaître et anticiper 133

Le renseignement 133

Un effort indispensable pour les ressources humaines (134) – Le développement des capacités techniques (135) – Le Conseil national du renseignement (137) – Un cadre juridique adapté (142)

Encadrés : Le renseignement d'origine spatiale et la lutte contre la prolifération (136) – Les services de renseignement en France (139) – L'espace au service de la stratégie de défense de sécurité nationale (143)

La connaissance des zones d'opération potentielles 144

La présence sur les zones d'opération (144) – La connaissance des aires culturelles (144) – Les besoins en données géophysiques (144)

La valorisation du réseau diplomatique 145

La démarche prospective 146

La maîtrise de l'information 147

Encadré : Les principales décisions en matière de connaissance et d'anticipation (149)

CHAPITRE 9 : Prévenir 151

Un système de veille et d'alerte précoce 151

La réorientation de la coopération de défense et de sécurité 152

Une meilleure répartition géographique (152) – Une nouvelle approche des accords de défense bilatéraux (154) – Une approche d'ensemble de la coopération de défense et de sécurité (155) – La reconfiguration des moyens prépositionnés (156)

Encadré : Un exemple de partenariat : le bassin méditerranéen (153)

La lutte contre les trafics 157

La prévention des trafics (157) – La surveillance des frontières de l'Union (159)

Les capacités de maîtrise des armements et de lutte contre la prolifération 161

Les moyens de prévention des crises majeures d'origine non intentionnelle 162
Encadré : Pandémie massive à forte létalité (164)
Les déploiements préventifs dans des zones de crises potentielles 165
Encadré : Accords de défense bilatéraux liant la France au 1er janvier 2008 (167)

CHAPITRE 10 : Dissuader 169
Deux composantes complémentaires et renouvelées 169
Le maintien de la crédibilité technique 171
Le maintien de la capacité à transmettre des ordres aux forces nucléaires 172
Les moyens nécessaires à la sûreté de la composante océanique 172
Les moyens nécessaires à l'accompagnement et au soutien de la composante aéroportée 173

CHAPITRE 11 : Protéger 175
Protéger la nation face à des crises de plus grande ampleur 176
Contrôler et surveiller en profondeur les espaces nationaux (176) – Prendre en compte l'évolution des menaces et des risques (179)
Encadrés : Lutter contre le terrorisme (176) – La zone de défense et de sécurité (180) – Détection et alerte avancées (184) – Catastrophe naturelle ou technologique de très grande ampleur (186)
Renforcer la résilience de la nation 187
Protéger les infrastructures vitales (187) – Améliorer le dispositif de communication, d'information et d'alerte de la population (188)
Encadré : Secteurs d'activité d'importance vitale (187)
Améliorer la gestion des crises sur le territoire national 191
Au niveau central (191) – Au niveau déconcentré (193)
Mettre en place des objectifs et des contrats opérationnels pour le dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile et les armées 195
Encadré : Crise dans un département ou une collectivité d'outre-mer (DOM-COM) (197)
Renforcer la coopération avec les États européens 197
Encadré : Principales décisions relatives à la protection de la population et du territoire (198)

CHAPITRE 12 : Intervenir 199

Objectif général 199

Encadré : Les opérations spéciales (200)

Perspectives des opérations à venir 201

Multinationalité – Interopérabilité (201) – Polyvalence (201) – Protection des forces (201) – Populations (202) – Hommes et forces morales (203) – Nombre (203)

Encadré : Les opérations de stabilisation (204)

Les clés de la supériorité opérationnelle 205

Information – Communication – Espace (205) – Lutte informatique offensive (207) – Maîtrise technologique (208) – Mobilité (209)

Encadrés : Les outils de commandement, de communication et de contrôle pour les opérations extérieures (206)

Les grands objectifs de capacités opérationnelles 210

Les grandes capacités d'intervention militaire (210) – Les priorités et leur échelonnement dans le temps (215) – Les objectifs pour les capacités civiles (216)

Encadrés : Engagement de la France dans un conflit régional majeur (212) – Un deuxième porte-avions ? (214) – Le soutien du combattant (218) – Les principales décisions en matière d'intervention (219)

CHAPITRE 13 : Les forces 221

Les armées 221

Composante terrestre (223) – Composante navale (224) – Composante aérienne (226) – Capacités interarmées (228) – Formats généraux (228)

Les dispositifs de sécurité intérieure et de sécurité civile 229

Police nationale (229) – Gendarmerie nationale (230) – Sécurité civile (231) – Douanes (232)

Quatrième partie

La dynamique de la réforme

CHAPITRE 14 : Des professionnels au service de la nation 235

Une armée professionnelle adaptée au nouvel équilibre de ses missions 237

L'enjeu des restructurations (237) – L'adaptation aux missions (239)

Les ressources humaines de la sécurité nationale 245

La mise en place d'une coopération interministérielle sur les ressources humaines (245) – Le renforcement de la préparation à la gestion des crises (246) – Les métiers du renseignement (248)

Les perspectives européennes et internationales 249

CHAPITRE 15 : La réorganisation des pouvoirs publics 251

Une nouvelle organisation au sommet de l'État 251

Le Président de la République et le Conseil de défense et de sécurité nationale (251) – Le Premier ministre, garant de la cohérence de l'action gouvernementale (253)

Le rôle renforcé du Parlement 254

Des responsabilités ministérielles clarifiées et une gouvernance améliorée 255

Le ministère de la Défense (256) – Le ministère de l'Intérieur (257) – Le ministère des Affaires étrangères et européennes (259) – Le ministère de l'Économie (260) – Les autres ministères (260)

CHAPITRE 16 : L'industrie et la recherche 261

Une industrie compétitive mais fragmentée 261

Une industrie française compétitive (261) – Une industrie de défense française et européenne fragmentée (262)

Encadré : L'écart entre les États-Unis et l'Europe (264)

Une stratégie industrielle tournée vers l'Europe 264

Les trois cercles de la politique industrielle (264) – Le développement de champions européens de niveau mondial (265) – Une stratégie industrielle étendue à tous les secteurs de la sécurité (268)

Encadré : Les priorités technologiques et industrielles découlant des objectifs stratégiques de la sécurité nationale à l'horizon 2025 (266)

Le rôle stratégique de la recherche 269

Mutualiser les démarches de recherche en matière de défense et de sécurité (269) – Favoriser les synergies entre la recherche civile et la recherche de défense et de sécurité (270) – Soutenir les PME les plus innovantes (270) – Fédérer les efforts de recherche au niveau européen (271)

Encadré : Quelques ruptures technologiques et scientifiques pressenties à l'horizon 2020-2030 (271)

Un nouveau partenariat entre l'industrie de défense et l'État 272

Acheter plus efficacement (272) – Moderniser le maintien en condition opérationnelle (277) – Dynamiser les exportations (279) – Développer une logique d'influence (281)

Encadrés : Le coût de possession (274) – Renforcer la maîtrise technique, économique et financière des programmes d'armement (275) – Des capacités d'acquisition plus réactives (277) – Le dispositif public de soutien aux exportations d'armement préalablement autorisées (281) – Investissements étrangers : onze secteurs d'activité soumis à autorisation (282) – Le contrôle des exportations d'armement (283)

CHAPITRE 17 : L'effort financier 285

Redéfinir l'effort de défense de la nation 285
La situation des dépenses de défense en 2008 (285) – La stratégie générale des finances publiques (288) – Les décisions prises (289)

La contribution de la sécurité intérieure à la sécurité nationale .. 292

L'amélioration de la gestion de la dépense de défense et de sécurité nationale 293

La connaissance de l'effort global de sécurité nationale 294
L'effort de défense et les comparaisons internationales (294) – L'effort global de sécurité nationale (298)

CHAPITRE 18 : L'adhésion de la nation 299

La prise de conscience collective des enjeux de défense et de sécurité 300
La formation (300) – Pour un nouveau service civique (303) – Le recours aux volontariats (305)
Encadré : Journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD) (301)

Les instruments de la recherche et de la prospective 306

Le devoir de mémoire 309
Une politique de commémoration adossée à une mémoire nationale partagée (309)

Relevé de conclusions 313

Composition de la Commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 321

Glossaire 324

Liste des principaux acronymes 330

Annexes 335
Lettre de mission (336) – Décret (338)

Table des cartes et graphiques 341

Cet ouvrage a été transcodé et mis en pages
chez NORD COMPO (Villeneuve-d'Ascq)

N° d'impression :
N° d'édition : 7381-2185-X
Dépôt légal : juin 2008

Imprimé en France

Défense et Sécurité nationale

LIVRE BLANC

Les Débats

Défense et Sécurité nationale

LIVRE BLANC

Les Débats

Odile Jacob
La **documentation** Française

© Odile Jacob/La Documentation française
juin 2008
15, rue Soufflot, 75005 Paris

www.odilejacob.fr

ISBN : 978-2-7381-2183-7

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

SOMMAIRE

Introduction 9

Les « acteurs de terrain » 13

Les partis politiques 111

Les représentants de la société civile 197

Les responsables européens 255

Les « stratèges » 339

Les textes qui suivent ne constituent pas des retranscriptions littérales des propos tenus lors des auditions publiques. Ils ont pu faire l'objet d'amendements rédactionnels ou de synthèse pour en faciliter la lecture. Pour prendre connaissance du contenu exact et exhaustif des débats, vous pouvez en consulter les vidéos sur le site Internet de la Commission.

INTRODUCTION

L'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a fait place à de nombreuses innovations, s'agissant de domaines aussi sensibles et traditionnellement « réservés » que ceux de la défense et de la sécurité nationale. Un souci de transparence, de consultations et la recherche de regards nouveaux sur la France, sa politique étrangère et sa défense ont constamment animé les travaux. Conformément aux souhaits du Président de la République et aux propres convictions des membres de la Commission, les travaux se sont allégrement affranchis du cadre d'habitude restreint, surtout en France, assigné à ce domaine. C'était le moyen de mieux percevoir les réalités. C'était aussi une façon de sensibiliser davantage un public plus large aux questions de sécurité internationale et de défense.

Ces consultations ont été largement *ouvertes au public*, avec le double souci de permettre à la communauté militaire de s'exprimer, y compris sur des modes informels, et de recueillir l'opinion de non-spécialistes.

Quarante auditions publiques ont été conduites par la Commission ; cinquante-deux personnalités ont été entendues : sept « acteurs de terrain », sept formations politiques, dix représentants de la société civile (sociologues, représentants des grandes religions, journalistes et ONG) et une vingtaine de responsables européens et de « stratèges ». Retransmises en direct ou en différé par les chaînes parlementaires et proposées sur le site Internet de la Commission, ces auditions ont été en outre consultées par plus de 150 000 internautes.

La Commission a également proposé aux internautes de « prendre la parole » en contribuant au débat *via* des *forums* organisés sur son site Internet. Neuf forums ont ainsi été ouverts en dix mois et ont permis à plus de 25 000 internautes de s'exprimer sur les sujets concernant la défense et la sécurité. Ces échanges ont montré que les centres d'intérêt des internautes étaient multiples, certains débats ressortant plus que d'autres : la place de la France et de l'Europe dans le monde, la relation avec l'OTAN, la nécessaire adaptation des moyens militaires aux missions, le recours aux réservistes, la mise en place d'un service civique volontaire ou obligatoire… Le *site* de la Commission a par ailleurs reçu

plus de 80 000 visites d'internautes d'origines très variées et n'étant pas tous, loin s'en faut, des spécialistes des questions de défense ou de sécurité.

Ces consultations ont été délibérément *internationales*, afin que la Commission dispose d'analyses « décentrées » par rapport au regard que les Français portent sur leur propre politique ou sur le monde. Des personnalités et experts de quatorze nationalités différentes, venus de tous les continents, ont ainsi pu être entendus et débattre publiquement. En outre, des membres de la Commission se sont rendus à plusieurs reprises en Allemagne, au Royaume-Uni, en Italie, en Espagne et, bien sûr, à Bruxelles au siège des institutions de l'Union européenne et de l'Alliance Atlantique.

Ces consultations ont été *pluralistes*, à la fois sur le plan politique, professionnel et social. Tous les partis politiques ont été entendus en audition publique et ont fourni des contributions. Dans un cadre plus restreint, afin de faciliter la liberté des échanges, ont été auditionnés des représentants des organisations syndicales du niveau confédéral et fédéral, des représentants d'associations, des membres des conseils représentatifs des personnels de la défense et de la sécurité, les chefs d'entreprises du secteur de l'armement, des universitaires, des représentants des confessions religieuses les plus pratiquées en France, des journalistes. Ces entretiens ont permis notamment à la Commission de mieux appréhender les différentes questions relatives aux relations sociales, aux industries de défense et de sécurité, à la communication publique ou à la recherche.

Ces consultations ont aussi été menées directement *sur le terrain*, auprès des forces armées ou des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile, en opérations, dans leur cadre de vie, ou dans l'exercice de leurs missions, à l'extérieur comme à l'intérieur du territoire. Les visites ont comporté systématiquement des tables rondes entre les membres de la Commission et les personnels, catégorie par catégorie, et toujours à huis clos, hors la présence de la hiérarchie. Elles ont confirmé la grande qualité et les motivations profondes des personnels, leurs préoccupations quotidiennes, liées surtout à la qualité des matériels et aux difficultés souvent criantes du maintien en condition opérationnelle, ou encore à leur vie sociale et familiale. Ces déplacements ont montré combien les attentes étaient fortes, s'agissant en particulier de l'amélioration de la disponibilité des équipements.

Enfin, la Commission a fait appel *aux étudiants, aux chercheurs et aux enseignants* pour qu'ils apportent une contribution concrète. Ces travaux, immédiatement diffusés aux membres et aux sept groupes de travail mis en place dès septembre 2007, ont apporté des éléments nouveaux et essentiels à la réflexion.

Ces contributions ne peuvent pas toutes être publiées ici. Leur volume dépasserait largement le cadre de cet ouvrage. Mais il a semblé nécessaire que les lecteurs aient accès, avec le Livre blanc, à la contribution particulière, nouvelle pour un tel exercice, que représentent les très riches auditions publiques qui ont accompagné la première phase de la réflexion en octobre et novembre 2007.

Les « *acteurs de terrain* » qui ont témoigné sont officiers des trois armées, policiers, gendarmes, responsables de la sécurité civile. Ils ont apporté leur expérience directe des opérations conduites récemment par leurs unités et des problèmes quotidiens. Leurs auditions ont mis en lumière la passion de ces professionnels pour leur métier, leurs attentes fortes en ce qui concerne la modernisation et la disponibilité de leurs équipements, leur frustration quand ils ont le sentiment de ne pas disposer de moyens adaptés à leur mission. Ils ont insisté sur l'importance du facteur humain et de la vie en équipe.

Les échanges avec les représentants des différents *partis politiques* ont permis d'examiner l'ensemble des sujets de défense et de sécurité entrant dans le champ d'investigation de la Commission. Des propositions très précises ont été avancées sur les orientations fondamentales de l'effort de défense, sur l'Europe et l'OTAN, sur le rôle du Parlement, sur les priorités à respecter, sur la notion de sécurité nationale alors en gestation ou sur la mise en place d'un service civique.

Les représentants de la *société civile* étaient responsables d'organisations non gouvernementales, journalistes, philosophes, représentants des religions ; ils ont insisté sur l'importance de l'adhésion de la nation, la question des relations entre sécurité et éthique, ou la nécessité d'une prise de conscience collective, dans notre société, des enjeux de défense et de sécurité. À ce titre, ils ont souligné l'apport essentiel de la formation et de la communication dans la capacité de la société française à faire face à une crise grave.

Plusieurs hauts responsables sont venus de *nombreux pays d'Europe* : le haut représentant de l'Union européenne, M. Solana, le président du comité militaire de l'Union européenne, le général Bentégeat, l'ancien ministre et député européen de Pologne, M. Geremek, le président du Comité international de la Croix-Rouge, M. Kellenberger, pour n'en citer que quelques-uns. Ils ont présenté à la Commission leurs analyses et leurs espoirs sur les perspectives de l'Union européenne, les progrès que celle-ci doit accomplir dans les domaines de la défense et de la sécurité, le rôle qui peut être celui de la France dans cette perspective. L'importance des relations bilatérales avec l'Allemagne et le Royaume-Uni a été mise en lumière.

Cet ouvrage regroupe enfin, qu'ils nous en excusent, sous l'appellation de « *stratèges* », les meilleurs spécialistes des questions de défense ou de la sécurité internationale entendus pars la Commission. Ils sont souvent venus de fort loin, du Japon, de Corée du Sud, des États-Unis, du Mexique, de Russie, du Proche-Orient, d'Afrique. Ils ont présenté à la Commission leur vision du monde, sous l'angle de leur continent respectif, ses évolutions et la place que la France et l'Europe pourraient occuper à l'avenir. Ils ont permis à ce Livre blanc d'être préparé avec un regard large sur les problématiques les plus actuelles de la paix et de la sécurité internationales. Ces regards croisés ont, sans conteste, aidé la Commission à caractériser la nouvelle donne internationale dans laquelle s'inscrit la nouvelle stratégie de la France.

Avec ce second volume du Livre blanc, nous souhaitons que le domaine « réservé » devienne davantage « partagé » : il met à la disposition du lecteur une mine d'informations, de témoignages et d'expériences, dans laquelle la Commission et le gouvernement ont eux-même puisé. Il est aussi l'occasion de remercier tous ceux, très nombreux, qui, présents ou absents de ce livre, ont contribué à une réflexion ouverte sur les quinze années à venir.

LES « ACTEURS DE TERRAIN »

AUDITION
DU LIEUTENANT-COLONEL BRUNO FOUSSARD

JEUDI 4 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Mon Colonel, je voudrais vous souhaiter très chaleureusement la bienvenue. Vous avez successivement été le chef des opérations de l'escadron de chasse 01.002 « Cigognes » doté de Mirage 2000-5. Vous avez fait un an de formation à l'Advanced Command and Staff Course, Joint Services Command and Staff College, du Royaume-Uni. Très récemment, vous avez commandé, de 2006 à cette année, l'escadron de chasse 01.003 « Navarre » doté de Mirage 2000 D. Et vous êtes, depuis quelques semaines, à l'état-major de l'armée de l'air.

Nous avons souhaité, et ceci est vrai pour cette audition et pour celles qui vont suivre dans les semaines qui viennent, pouvoir entendre le témoignage et la contribution de jeunes officiers de toutes les armées ayant l'expérience du commandement. Nous entendrons aussi un responsable départemental des services d'incendie et de secours, un responsable d'unité de lutte contre le trafic de stupéfiants, et d'autres encore.

Nous sommes très heureux de vous accueillir aujourd'hui et de pouvoir avoir avec vous un échange sur votre vision des enjeux de la préparation de ce Livre blanc. Vous représentez la catégorie des jeunes officiers montante dans nos armées. Vous avez eu une expérience importante. Vous venez de quitter votre commandement, c'est-à-dire un groupe d'hommes et de femmes que vous avez commandés pendant deux ans. Et c'est sur toutes les questions qui peuvent surgir de cette expérience que nous souhaiterions vous entendre cet après-midi. Je vous laisse la parole.

Lieutenant-colonel Bruno Foussard

Je voudrais tout d'abord vous dire tout l'honneur que j'ai d'être devant cette Commission pour partager mon expérience. Comme toute expérience, elle est unique et elle n'engage que moi.

Mon expérience est relativement large. Je vais essayer de vous faire partager assez rapidement deux thèmes qui me tiennent à cœur.

Dans un premier temps, j'aborderai les missions que j'ai pu réaliser et comment elles ont évolué au cours des quinze dernières années. Dans un deuxième temps, je parlerai des hommes avec qui j'ai pu travailler et ceux que j'ai eu l'honneur de commander.

Très succinctement, je commencerai avec les missions. Ce que je note, à travers toutes celles que j'ai pu réaliser, et d'abord en opération, c'est que l'action de l'armée de l'air française est relativement crédible. Nous sommes une nation qui compte auprès de nos alliés. Je vous expliquerai plus en détail que ma carrière est essentiellement axée sur le travail interalliés. Nous avons une action reconnue autant dans les exercices internationaux qu'au travers des opérations auxquelles nous participons actuellement.

J'ai aussi pu constater que ces missions, comme les détachements, étaient toutes très différentes. J'ai participé aux premières opérations en Bosnie au début de ma carrière, puis au Kosovo, puis en Arabie Saoudite pour des opérations en Irak et dernièrement en Afghanistan.

Chaque fois, ces opérations sont totalement différentes. Elles se distinguent tant par la quantité de forces déployées que par le type d'opérations que l'on réalise et les objectifs que l'on doit obtenir.

Cela m'amène à une constatation immédiate : c'est un métier difficile qui requiert d'être prêt à tout et de s'adapter en permanence.

Comme l'a dit également le général Bentégeat, nous vivons dans un contexte très évolutif. Je l'ai ressenti en permanence au cours de ces quinze dernières années. Vous disiez tout à l'heure que le monde de la défense bénéficie des avancées en terme de communications, de technologie. Elles nous permettent en effet d'avoir des capacités rapides d'appréciation de la situation. Il faut savoir que nos adversaires potentiels et le monde qui nous entoure vont au moins aussi vite.

Tous les théâtres auxquels j'ai pu participer sont, à mon sens, de plus en plus exigeants, ne serait-ce que par l'impact médiatique et l'intérêt que les gens témoignent à cet égard. Ce qui s'est passé en Bosnie, dans mes premières années, et en Irak, dans les années 1990, a beaucoup moins intéressé l'opinion publique. Il y a eu largement moins d'investissement médiatique dans ces campagnes que celui que l'on peut voir aujourd'hui en Afghanistan, ou dans les opérations récentes comme celle du Kosovo.

À travers ces détachements, j'ai aussi pu me rendre compte de l'importance du soutien. Autant j'ai pu être déployé en Italie pour les opérations en Bosnie et au Kosovo et cela était relativement facile à soutenir. Autant à 5 000 kilomètres de là, en Afghanistan, sur une piste civile, cela prend une tout autre mesure en terme de soutien pour pouvoir réaliser notre mission.

Quant à la menace, dans ces missions, je crois qu'elle évolue au même rythme que nos moyens de protection. C'est une guerre permanente entre le bouclier et le glaive. Ce qui est nouveau, c'est qu'elle sait de mieux en mieux se servir des médias. Elle utilise très bien les moyens modernes de communication ; elle est très diffuse et permanente.

On a un peu tendance, je crois, à focaliser sur les menaces terroristes. Et je l'ai subi de plein fouet en 2001 à partir du 11 Septembre puisque j'étais dans la défense aérienne. Ce sont des menaces importantes qui nous concernent et nous avons les moyens de réaction dans l'armée de l'air pour cela. Mais je crois qu'il ne faut pas oublier les autres menaces

qui peuvent demander des moyens et des investissements totalement différents.

Enfin, en terme de menace, il reste la prolifération. De nombreux États aujourd'hui se dotent de moyens technologiques performants, parfois plus modernes que les nôtres. Et ce ne sont pas des pays aussi riches que la France.

Toujours au travers des missions que j'ai pu réaliser, je constate l'importance des équipements, même s'il ne faut pas se focaliser là-dessus. Le matériel est particulièrement important dans l'armée de l'air. On est une armée de matériel… sans pour autant négliger les hommes qui sont au centre de tout, mais j'y reviendrai après.

Par ailleurs, on peut faire l'acquisition d'avions qui sont capables de faire plus de choses qu'avant, certes. Mais je crois qu'il ne faut pas non plus se tromper là-dessus. Cela ne dépend pas de l'armée de l'air, ni de moi. Mais j'ai pu constater, au Kosovo, que le message médiatique qui passait sur l'intervention des forces françaises, c'était les 10 % de participation française. Il s'agissait de la contribution française en nombre d'avions. Aujourd'hui ce sera peut-être davantage en nombre de sorties que l'on comptera, mais globalement cela revient au même.

L'aspect quantitatif est donc relativement important et je peux vous assurer que sur un théâtre, quand vous arrivez à deux avions, vous ne comptez pas autant que quand vous arrivez à vingt. Et sans parler des effets que vous pouvez produire.

Par exemple, au Kosovo, nous avions déployé environ 80 avions de chasse. Aujourd'hui, nous en déployons trois en Afghanistan, des Mirage 2000 D et trois Mirage F1. Nous y déployons ponctuellement trois Rafale à la place.

J'ai pu constater pendant mes trois dernières années en escadron, l'impact direct en métropole, en terme de disponibilité et de capacité d'entraînement, du déploiement de trois avions de chasse en Afghanistan. Cet effort, qui pourrait sembler tout à fait anodin pour quelqu'un qui nous regarde de l'extérieur, a un réel impact dans les forces actuellement.

J'ai eu la chance de commencer ma carrière sur Mirage 2000 RDI en 1992. C'était, à l'époque, je vous l'assure, la pointe de la technologie en Europe. Et même au niveau américain, il n'y avait pas grand-chose de mieux. Moins de cinq ans après, les Belges avaient du matériel plus performant. C'est quand même un peu choquant. Et aujourd'hui, ce qui est encore pire, c'est que cet avion n'a absolument pas évolué depuis le moment où je l'ai connu en 1992. Évidemment, on peut comprendre facilement qu'il se trouve en retrait. De même, le Mirage 2000 D que j'ai eu l'occasion de piloter ces trois dernières années, était un vecteur de pointe au Kosovo et, en ce sens, la France aussi a pu compter vis-à-vis de ses alliés.

Nous nous retrouvons en retrait de nos alliés avec ces deux types d'avions dans beaucoup d'opérations et d'exercices.

Enfin, concernant l'interopérabilité, je crois que nous pourrons y revenir plus tard si vous en avez envie au cours des questions, parce qu'il y a un vrai débat sur ce point. Comme je n'ai mené que des opérations

interalliées, j'ai pu constater que le problème de l'interopérabilité est particulièrement brûlant pour l'armée de l'air. Nous sommes relativement interopérables mais cela demande de gros efforts au quotidien et des contraintes dans l'activité qui sont assez importantes pour se mettre au niveau.

Mais je voudrais me concentrer encore plus sur les hommes dans la deuxième partie de mon exposé. Je crois que c'est au moins aussi important que ce que j'ai pu vous dire sur les missions et le matériel.

En préalable, je voudrais dire que le personnel en escadron de chasse, celui que j'ai connu, reste totalement passionné par son métier. Il est porté par des valeurs qui sont essentielles pour la réalisation de la mission, parfois spécifiques aux militaires : la cohésion, le sentiment de fierté de servir, d'exercer une activité de pointe et l'esprit de sacrifice. C'est un point essentiel à bien faire comprendre à nos concitoyens.

Je vais revenir un peu sur moi, mais ce que je vais dire concerne tous les gens de ma génération. Pour parler de la formation de pilote de chasse très rapidement, je suis un pur produit de « l'après-guerre du Golfe ». Nous n'avons pas du tout eu la même formation que les personnes qui nous commandent aujourd'hui. Cela ne veut pas dire qu'ils ne nous comprennent pas. Mais nous avons eu une vie différente et une perception des choses aussi très différente. Notre formation a été longue et difficile.

J'ai été « utilisable » seulement au bout de six ans et j'ai été rentable au bout de huit ans.

Cela est toujours valable aujourd'hui. Donc c'est une formation très longue et très exigeante qui demande beaucoup d'énergie, de moyens et d'hommes motivés. Toute notre expérience s'est forgée sur énormément d'exercices multinationaux, entre Européens et surtout dans un contexte OTAN, mais également en interarmées. Il y a évidemment beaucoup de détachements opérationnels dans notre expérience.

L'aspect du commandement est très important sur le plan humain. Je crois que les chefs demandent beaucoup, et en l'ayant été, j'ai demandé beaucoup à mes hommes. Et en l'occurrence, nous demandons des qualités particulières. Certaines sont communes avec nos concitoyens comme l'honneur, l'abnégation, le sens du devoir et du travail. D'autres sont spécifiques aux militaires et c'est là qu'on demande beaucoup, comme l'esprit de sacrifice, la capacité de faire don de sa vie.

En contrepartie, évidemment, le militaire attend quelque chose de ses chefs. C'est une relation de confiance. Il attend du courage, de l'honnêteté et surtout de la considération et de la reconnaissance du travail accompli.

Vous n'êtes pas sans savoir que le moral dans les armées, en règle générale, ces dernières années, a tendance à baisser. J'ai quelques explications ; je ne les ai pas toutes évidemment. En ce qui concerne l'armée de l'air, la raison de la baisse du moral et de la motivation des gens est essentiellement liée à la perception qu'ils ont de la capacité de notre outil de défense à réaliser sa mission. Cela rejoint un peu le côté matériel dont je vous parlais tout à l'heure. C'est une question de fierté ; c'est humain.

Dans un deuxième temps, les personnels de la défense dans leur ensemble, pas seulement dans l'armée de l'air, sont très attentifs au regard que porte sur eux la nation. Même si, évidemment, nous voyons à travers les sondages que nous avons des opinions très favorables. Ce que vont dire les politiques, nous touche aussi énormément.

Enfin, notre population, particulièrement dans l'armée de l'air, a absorbé depuis quinze ans des changements majeurs, profonds, dont fait partie la fin de la conscription, mais aussi des changements de structure et d'organisation. Or il faut avoir un peu de stabilité dans le changement de temps en temps.

Simplement pour finir, je vais résumer les deux points que je voulais aborder aujourd'hui. Dans un premier temps, notre crédibilité demande des efforts sur les équipements. Et pour les faire marcher, il faut des hommes. Globalement ces hommes sont très fiers d'être dans la défense, mais ils attendent un peu en retour.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Merci beaucoup pour cet exposé. Nous avons tout à fait perçu vos différents messages. Avant de donner la parole à certains de mes collègues de la Commission, pourriez-vous être un peu plus précis sur les missions que vous avez eues, avec les différentes catégories d'avions de combat que vous avez pilotés ?

Je ne suis pas sûr que tout le monde saisisse exactement ce que cela signifie. Quand vous parlez de Mirage 2000 RDI de défense aérienne, pour moi c'est à peu près familier aujourd'hui. Pour ceux qui nous écoutent, pouvez-vous préciser les types de mission que vous avez eues à accomplir et leurs objectifs ?

Lieutenant-colonel Bruno Foussard — Merci de me poser la question, je suis désolé de ne pouvoir vulgariser suffisamment. C'est très difficile. Je vais essayer de faire cela très rapidement pour éviter de rentrer dans des détails techniques qui n'intéresseraient personne.

Globalement, il y a deux grandes catégories dans l'aviation de chasse. Nous sommes en train de fusionner ces catégories avec des avions polyvalents comme le Rafale.

La défense aérienne consiste à combattre des adversaires dans les airs. Elle s'effectue à deux niveaux : soit nous protégeons les forces chargées de bombarder, soit nous surveillons le territoire où l'on cherche à conserver la maîtrise du milieu. C'est ce que nous faisons actuellement au-dessus de la France, 365 jours par an, 24 heures sur 24, avec l'alerte de défense aérienne. Mais également lorsque nous sommes projetés pour des opérations qui visent à obtenir la liberté de mouvement des forces qui ont à travailler au sol.

Dans les détachements que j'ai pu faire en Irak et en Bosnie, la mission de la défense aérienne était relativement laborieuse. Elle consistait à surveiller pendant des heures si l'espace aérien était libre. Quand on est sur un théâtre où il y a beaucoup de menaces, comme cela a pu être le cas éventuellement au début de la guerre en Irak, et peut-être au début de la guerre du Kosovo, la défense aérienne a un rôle primordial à jouer. Après, elle a plutôt un rôle de surveillance.

En entraînement, pour arriver au niveau opérationnel, c'est-à-dire être capable d'intercepter quelqu'un en l'air et de le détruire, cela passe par un entraînement de très longue haleine. Toutes les heures que l'on effectuait au-dessus du théâtre irakien, cela représentait un ou deux détachements par an, soit 60 à 70 heures. Pour certains, ce sont largement une centaine d'heures par an. Ce sont autant d'entraînements que l'on a en moins et la qualité qu'on perd au niveau du spécialiste. À chaque fois que nous nous déployons quelque part, nous sommes monopolisés sur un type de mission, et nous ne sommes pas capables de faire les autres. Ceci est très particulier aux détachements opérationnels.

Le Mirage 2000 D est un avion spécialisé d'attaque au sol. Il ne sait faire quasiment que cela. Jusqu'en 1999, il le faisait très bien. Aujourd'hui, il fait encore certaines choses de façon crédible, mais il y a des choses qu'il fait un peu moins bien.

Les missions que nous sommes amenés à faire en Afghanistan, ce sont des missions combinées avec les forces terrestres notamment et également avec les forces spéciales qui agissent sur le théâtre. Nous venons les aider quand ils rencontrent des adversaires. On leur permet de se tirer d'un mauvais pas.

Amiral Édouard Scott de Martinville — Mon Colonel, tout d'abord, merci pour votre témoignage qui est effectivement très vrai. Pour rebondir sur ce que vous avez dit sur les missions de défense aérienne, comme vous le savez, la Commission, pour la première fois, devra élaborer un Livre blanc sur la défense et la sécurité. Compte tenu de votre expérience personnelle, pourriez-vous nous en dire un peu plus sur les missions de sûreté aérienne auxquelles vous avez participé au-dessus du territoire national, et en particulier sur les aspects relatifs à la coopération civilo-militaire ?

Lieutenant-colonel Bruno Foussard — Dans le cadre de l'alerte de défense aérienne, nous sommes passés en septembre 2001, très rapidement après les attentats, à une augmentation très nette du nombre de plots de défense aérienne pour augmenter la surveillance du territoire, avec des avions en alerte à deux ou sept minutes, selon le degré d'urgence ou selon la perception de la situation.

Dans ce cadre, au quotidien, il m'a notamment été demandé de vérifier si certains avions étaient en infraction parce qu'ils survolaient des zones qu'ils n'avaient pas à survoler, comme des centrales nucléaires ou des sites interdits. En ce qui concerne la coordination interministérielle, j'ose croire qu'elle était assurée par les forces de police qui leur

retiraient leur licence ou leur mettaient des amendes. J'ose le croire, mais je n'en suis pas sûr.

J'ai été aussi amené à faire des surveillances particulières pour certains événements comme le soixantième anniversaire du débarquement. Dans ce cadre, les dispositifs de surveillance sont un peu plus lourds.

Il y a encore actuellement beaucoup de renforcements de la surveillance dans certaines régions dont je ne peux pas parler pour des raisons évidentes de sécurité. Ceux-ci contribuent à renforcer le maillage de la sûreté globale du territoire national. Et, c'est une particularité aujourd'hui dans l'Union européenne, il y a des accords transfrontaliers qui nous permettent de poursuivre d'éventuelles cibles au travers des frontières. C'est vraiment ce que j'ai été amené à faire dans la période 2001-2003.

Quant à la coordination avec les autres ministères, il y a tout simplement une coordination essentielle avec le Premier ministre. Depuis 1944, la convention de Chicago nous interdit de détruire des cibles civiles en vol. Dans le cadre de l'action antiterroriste, c'est quelque chose qui, aujourd'hui, peut se produire. Nous pouvons concevoir d'avoir des actions particulières sur des éléments civils qui pourraient mettre en danger de façon plus grave notre territoire. Dans ce cadre, ce n'est que le Premier ministre qui interagit avec nous et les liens sont très bien rodés.

Jean-Claude Mallet — J'ai juste une question sur la remarque que vous avez faite tout à l'heure. Si j'ai bien compris, vous avez, au-dessus du territoire national, des interceptions à faire au titre de la défense aérienne et de la protection des zones survolées par des avions non immatriculés présentant une trajectoire apparue suspecte à un contrôleur. Or, une fois votre action faite, vous n'avez jamais d'informations venant d'une chaîne quelconque sur ce qui a pu arriver après ? Vous le verrez peut-être le lendemain dans le journal local ou national, mais vous n'avez pas de retour ?

Lieutenant-colonel Bruno Foussard — Il y a effectivement des actions pour lesquelles nous avons des retours immédiats, quand on sauve quelqu'un d'un danger, si l'on aide un avion en difficulté. Cela se passe assez fréquemment dans le ciel de France. Par exemple, nous interceptons des gens qui sont perdus et qui n'ont pas les licences pour voler ; nous les accompagnons sur un terrain et nous les posons avec l'aide des contrôleurs civils et militaires. Pour cela, oui, nous avons tout de suite les faits dans le journal du lendemain. Pour d'autres cas, beaucoup moins.

Jean-Claude Mallet — Avant même d'être amené à envisager un tir sur un avion ou quoi que ce soit, vous avez aussi des procédures qui vous permettent de vous coller à un avion pour l'inciter à se poser.

Est-ce que ceci fait l'objet d'entraînements réguliers ?

Lieutenant-colonel Bruno Foussard — Ceci fait l'objet d'un très gros entraînement dans les forces de défense aérienne, mais je ne détaillerai pas les procédures pour des raisons de confidentialité.

Francis Delon — Mon Colonel, vous avez évoqué tout à l'heure le fait que certains aéronefs étaient utilisés hors du cadre français, l'impact que cela avait sur les bases d'où ces aéronefs étaient partis. Est-ce que vous pourriez préciser ce que vous entendez par impact ?

Lieutenant-colonel Bruno Foussard — Malheureusement, l'impact ne se ressent pas seulement sur les bases d'où ces aéronefs sont partis ; parce que nous avons une communauté de moyens dans l'armée de l'air qui fait que, par exemple, sur le Mirage 2000 D, nous utilisons le même moteur que sur un Mirage 2000 C RDI-5.

Ce n'est pas un secret de dire que nous avons des problèmes de moteurs dans l'armée de l'air en ce moment. Ceux-ci sont liés à de multiples facteurs, il n'y a personne à incriminer en particulier.

Quand nous envoyons un avion en Afghanistan pendant trois mois, il doit avoir un potentiel moteur suffisant pour faire deux ou trois mois d'activité aérienne, ce qui correspond à 250 ou 300 heures de vol. Or il s'agit du maximum de potentiel que l'on peut récupérer sur un moteur.

Ces moteurs que nous préparons en France viennent de partout, pas forcément de la base de Nancy. Nous prenons en France ceux qui ont le meilleur potentiel, les plus fiables, pour que nous ayons le moins de problèmes possible quand nous sommes en opérations extérieures.

Toute la chaîne de soutien logistique nécessaire pour dépanner ces avions prive de pièces détachées ceux qui restent sur la base de Nancy, et sur d'autres bases, évidemment.

Le matériel de servitude, les groupes électrogènes, les mallettes de test moteur il n'y en a pas beaucoup. À chaque fois que nous nous déployons, nous installons le matériel de test et de servitude. Et cela est très coûteux.

Nous avons une dotation de 60 avions sur la base aérienne de Nancy. Nous ne disposons, du fait de tout ce que nous avons déployé à droite et à gauche, que d'une seule valise de tests pour changer les moteurs. Cela induit des choix et des pertes d'énergie assez impressionnants. Cela semble peu de chose, mais sur cet exemple précis, nous avons un cas très problématique.

L'impact est direct sur la base aérienne de Nancy, comme sur d'autres bases. Il est évident que si les trois avions déployés en Afghanistan étaient à Nancy, nous aurions un peu plus d'avions en ligne le matin. Cela paraît logique.

Maintenant, il faut reconnaître que les avions déployés pour l'Afghanistan permettent de réaliser un certain volume d'entraînement et de continuer à gagner de l'expertise. Et ceci n'est pas négligeable.

Benoît d'Aboville — Vous avez insisté sur le fait que les déploiements extérieurs « mangent » en quelque sorte le potentiel qui reste pour l'entraînement en France. Il y a aussi toutes les questions relatives à l'interopérabilité.

Est-ce que vous considérez que vous disposez actuellement du niveau d'interopérabilité souhaitable pour le type d'opérations que nous menons par exemple en Afghanistan, qui peuvent avoir des répercussions médiatiques importantes, compte tenu des effets collatéraux possibles ?

Est-ce que ceci représente des besoins financiers accrus et des acquisitions un peu en dernière minute ?

Jean-Claude Mallet — Avant que vous répondiez, mon Colonel, peut-être que tout le monde n'est pas familier avec la notion d'interopérabilité.

Il s'agit de la possibilité pour une unité compétente de travailler avec d'autres nationalités, dans d'autres milieux maritime, aérien ou terrestre. Et ceci peut impliquer la nécessité d'un équipement pour dialoguer avec un autre ou d'avoir les mêmes procédures. Vous donneriez une meilleure définition de l'interopérabilité, mais c'est juste pour que chacun puisse comprendre.

Lieutenant-colonel Bruno Foussard — C'est exactement la même définition que j'aurais donnée. Il est clair que dans le milieu aérien, l'interopérabilité est essentielle. Si nous ne l'avons pas dans un milieu aussi perméable que celui-ci, nous ne pouvons tout simplement pas travailler. L'interopérabilité passe par plusieurs éléments, notamment par les communications. Ce n'est pas que du matériel. Ce sont aussi des hommes, des équipements, de l'entraînement, de la doctrine et la langue. Si nous ne sommes pas capables de parler la même langue et de nous comprendre, nous ne sommes pas très interopérables. Nous faisons des efforts tous les jours dans ce domaine. Dans l'armée de l'air, nous fonctionnons sur des standards qui sont ceux de l'OTAN depuis des années. En tout cas, moi je n'ai connu que cela. Nous sommes totalement interopérables dans la façon de travailler, de penser et dans le langage commun.

Ce que je constate, c'est que je n'ai participé qu'à des opérations dirigées par les alliés, surtout les Américains ou avec une participation américaine, soit dans le cadre de l'OTAN, soit dans le cadre d'une coalition.

Quand nous sommes dirigés par les Américains, cette direction est réelle partout. Elle est réelle également dans la façon d'imposer le matériel, la doctrine, les méthodes de travail qui évoluent très vite. Les Américains ont tendance à imposer leurs standards, qui ne correspondent pas nécessairement aux standards de l'OTAN. Le corollaire, c'est que lorsque les Américains imposent des standards, si nous ne les avons pas, nous sommes tout simplement hors jeu. Il n'est alors plus possible de travailler ensemble. Nous l'avons vu en Afghanistan, en 2005, où les avions français n'étaient pas équipés correctement.

Très rapidement, pour répondre à votre deuxième question, nous avons acheté sur étagère les équipements américains de cryptage que nous avons adaptés à nos avions. Cela s'est passé très vite parce que c'était sur étagère et nous avons pu recommencer à travailler avec eux.

Ce sera bientôt valable pour la liaison 16 qui est une liaison de données tactique permettant de transmettre et de diffuser l'information. Elle sera l'un des principaux moyens d'identification mutuelle dans l'avenir. Si nous ne possédons pas cette liaison, dans l'avenir, il est certain que nous serons hors-jeu. Aujourd'hui, en Afghanistan, il y a d'autres domaines où nous commençons à être un peu en retrait. Je pense aux capacités des capteurs, notamment, et à certains détecteurs.

Jean-Claude Mallet — Vous pouvez nous dire un mot sur le coût d'adaptation, par exemple sur un Mirage 2000 D ?

Lieutenant-colonel Bruno Foussard — Je ne sais pas.

Alain Delpuech — Mon Colonel, de votre point de vue, peut-on considérer comme interchangeables les équipages dédiés à des missions que je qualifierais de conventionnelles et ceux dédiés à la dissuasion ? Peut-on localiser ces deux missions dans un même escadron ?

La deuxième question concerne l'entraînement des équipages, juste pour avoir une valeur en tête. La part des entraînements sur simulateurs et sur avions a-t-elle beaucoup évolué ces dernières années ?

Lieutenant-colonel Bruno Foussard — Malheureusement, je crois que je vais être un peu limité pour la première réponse parce que je n'ai pas de compétence dans le domaine nucléaire. Je crois que cela demande des compétences spécifiques pour en parler.

En revanche, ce qui est certain, aujourd'hui, c'est que les avions sont particulièrement complexes. Sur un avion comme le Mirage 2000 D, où il y a une panoplie relativement réduite d'armements et de missions, nous avons déjà du mal, aujourd'hui, à couvrir la totalité de l'entraînement. Si, en plus, nous devions donner aux équipages une compétence nucléaire, ce serait très long et je crois que nous arriverions à perdre certaines capacités. Il est difficile pour moi de répondre à cette question, mais je crois que non.

Nous avons tendance, avec les avions polyvalents comme le Rafale, à croire que parce que l'avion sait tout faire, le pilote va savoir tout faire. Il faudra probablement spécialiser les pilotes, soit en défense aérienne, soit en air-sol et répartir les possibilités d'entraînement aux autres missions. Il est certain que cela est complexe.

Par ailleurs, mon objectif quand j'étais en escadron, c'était de préparer les forces, les personnes qui étaient sous mon commandement au combat. Et cette tâche est de plus en plus dure. Elle demande des compétences vraiment difficiles à acquérir. Quand les jeunes arrivent en escadron, quand ils voient le travail qu'il faut fournir en un an et demi, il y a de quoi être découragé ; d'ailleurs nous avons un taux d'échec assez important.

En effet, ces entraînements demandent beaucoup aux militaires. Aujourd'hui, avec 180 heures par an, nous constatons que c'est un minimum. D'ailleurs, les pays qui comptent comme la Grande-Bretagne ou les États-Unis ont tendance à faire beaucoup plus que 180 heures de vol par pilote et par an.

Le simulateur, évidemment, est complémentaire, mais il ne peut pas remplacer le sens de l'air et la situation réelle. Quand nous sommes dans l'avion et que nous devons délivrer une bombe à une centaine de mètres d'une unité amie dont nous ne connaissons pas exactement la position, alors qu'il fait nuit et que nous sommes limités en pétrole ; quand, en outre, nous sommes à 600 nautiques de notre base, nous nous retrouvons dans une situation de stress qui fait que nous perdons globalement une

bonne part de nos capacités intellectuelles. Ce stress-là, nous ne pouvons vraiment le simuler qu'à l'entraînement en vol. Ceci dit, nous avons fait évoluer les techniques de simulation. Un simulateur coûte cher car il faut aussi le mettre aux standards de l'avion au fur et à mesure. Nous avons des systèmes un peu moins chers, des simulateurs de systèmes d'armes que tous les équipages peuvent utiliser quand ils veulent, et qui permettent de s'entraîner plus rapidement.

Benoît d'Aboville — Est-ce que, compte tenu de la complexité des missions, les drones, dans une perspective de quinze ans, ne vont pas être susceptibles de remplacer en partie les appareils pilotés ?

Lieutenant-colonel Bruno Foussard — Dans une perspective de quinze ans, cela me semble un peu tôt. N'ayez pas l'impression que je défends mon métier ! Ce qui est important, ce sera de trouver le bon compromis, de rendre complémentaires tous ces outils. Qu'il s'agisse des satellites, des avions pilotés, de chasse, de transports ou des drones.

Le drone apporte quelque chose. Les Américains aiment parler des trois D : *Dirty*, *Dangerous and Difficult*. Ce sont des missions dangereuses, laborieuses et pas très valorisantes, qui pourraient être faites par un avion non habité. Cela ne veut pas dire qu'il n'est pas piloté. Il y a bien un opérateur pour « piloter » ces avions. Les Anglo-Saxons font bien la différence entre « piloté » et « inhabité ». Mais cette question fait encore débat.

Je crois effectivement que certaines missions pourraient être assurées par des drones, comme la surveillance, mais dans un avenir qui me semble un peu plus lointain.

Jean-Claude Mallet — J'ai quelques questions à la suite de vos réponses et sur ce que vous avez dit initialement.

D'abord, sur les menaces, et en particulier les menaces aériennes, celles qui vous visent en tant que pilote. Nous avons quand même beaucoup parlé dans les conflits auxquels vous avez été associé, de la menace sol-air qui semble être particulièrement importante. Elle oblige les aviations à se protéger considérablement ou à l'éliminer. À lire les comptes rendus des dernières crises, la concrétisation d'une menace air-air, représentée dans les conflits récents par la menace aérienne adverse, semble beaucoup moins présente dans les retours d'expérience que nous avons reçus après la Bosnie ou le Kosovo. Et cela semble également être le cas en Irak.

Est-ce que cette analyse vous semble juste, d'abord, du point de vue de la sécurité de nos pilotes ? Est-ce que vous voyez une évolution possible d'après votre propre connaissance ?

Est-ce qu'il faut en tirer les conséquences alors que par ailleurs, nous devons faire des choix dans nos capacités opérationnelles ? Est-ce que la défense aérienne tend à être moins importante qu'elle n'a pu l'être autrefois et, par conséquent, pourrait justifier des investissements moins importants, alors qu'au contraire les capacités de frappe air-sol et la

nécessité d'éliminer les défenses antiaériennes de l'adversaire, restent tout à fait présentes.

Lieutenant-colonel Bruno Foussard — Je vais commencer par la menace sol-air. Comme vous l'avez rappelé, elle est réelle et de plus en plus pointue. Particulièrement en ce moment, avec la menace des missiles portables et d'autres missiles beaucoup plus modernes qui débarquent par des voies détournées sur les théâtres d'opérations, et sont entre les mains de nos adversaires. La menace sol-air est pire que ce que l'on croit.

En ce qui concerne la menace air-air, je modérerai un peu. Dans un premier temps, toutes les opérations auxquelles j'ai participé étaient dirigées par des Américains. Ce sont eux qui ont fait le nettoyage de l'espace aérien. Ils ont clairement gardé les moyens avec des avions spécialisés pour acquérir cette domination aérienne indispensable à la poursuite de toutes les opérations. Si nous acceptons d'abandonner cela ou de limiter ces capacités aériennes, nous pouvons nous retrouver tout simplement pieds et poings liés dans une opération dans laquelle les Américains ne seraient pas là.

Dans un contexte européen, le problème est le même. Si nous opérions seuls, aurions-nous les capacités de remplir nos missions sans défense aérienne ? Les revues que l'on peut consulter, mentionnent que de nombreux pays s'équipent de matériels russes et américains, non seulement en vecteurs, mais aussi en missiles, et qui ont des capacités supérieures aux nôtres. Nous pouvons très bien nous retrouver, un jour, face à des systèmes d'armes plus performants que les nôtres. Je n'ai aucun doute là-dessus.

***Jean-Claude Mallet* —** Je vous remercie. Vous me direz si je force le trait. J'ai eu le sentiment que vous nous décriviez une situation de la flotte de combat française qui était à un excellent niveau technologique au moment des actions au Kosovo. Il y avait une présence française extrêmement importante de l'armée de l'air dans ces opérations. Nous avions néanmoins eu quelques difficultés pour avoir de bons vecteurs, mais nous les avions adaptés.

Globalement, vous donnez le sentiment qu'aujourd'hui, la plupart des vecteurs aériens français sont peut-être déclassés. Le mot « déclassé » vous paraîtra peut-être un peu fort. Concrètement, est-ce que nos moyens aériens nous permettent, dans des conditions de sécurité acceptables, d'utiliser les capacités de frappe au sol dont nous disposons de façon efficace, si nous le décidons et si le Président de la République décide d'être présent sur tel ou tel théâtre ? J'ai eu quand même le sentiment qu'il y avait eu une sorte de retrait depuis 1999 dans ce que vous nous avez exposé.

Lieutenant-colonel Bruno Foussard — Très clairement, nous pouvons être présents. Cependant, au-delà d'être présent, pour pouvoir compter, il faut être crédible. Et pour être crédible, il faut avoir certaines capacités qui permettent de parler. Au Kosovo, nous avions les Mirage IV. Ils avaient une capacité photographique quasiment unique et les renseignements

qu'ils pouvaient apporter étaient une porte d'entrée pour avoir accès à beaucoup d'autres informations auprès des Américains.

Aujourd'hui, nous avons perdu cette capacité, comme beaucoup d'autres. Beaucoup d'enseignements du Kosovo n'ont pas été pris en compte pour l'amélioration des systèmes d'armes. Nous sommes petit à petit en train de décrocher. Certains systèmes d'armes restent à la pointe, mais ils ne sont pas pérennes. C'est le cas du Mirage 2000-5 ; cet avion n'a pas une durée de vie de plus de quinze ans.

Le Rafale, quant à lui, va monter en puissance. En attendant, effectivement, nous sommes en retrait. Le minimum serait de prendre en compte ces enseignements pour essayer d'avoir une flotte à peu près homogène et qui ait des capacités cohérentes.

Je vais vous donner un exemple très simple. En Afghanistan, lorsque vous êtes avec un Mirage 2000 D, de nuit, avec quelqu'un qui hurle à la radio qu'il a besoin d'une bombe et que vous n'avez plus de pétrole, vous devez ravitailler et trouver avec vos seules jumelles de vision nocturne, un ravitailleur qui est tous feux éteints et ne parle pas. Nous n'avons en effet aucun autre moyen autonome de perception de la situation. Je peux vous assurer que le travail dans l'avion est alors particulièrement intense. Nous savons qu'il y a des gens au sol qui ont besoin de nous. Nous n'avons plus de pétrole pour rentrer sur notre base. Nous n'avons aucune solution pour trouver le ravitailleur à part de la débrouillardise et de la sueur.

Et nous allons le trouver, certes, mais au prix de quel stress, de risques pris en plus ?

Ce problème est en partie lié aux capteurs de nos avions ; ceux-ci ne sont pas encore équipés de liaison 16 (un dispositif de perception de la situation tactique). Le radar est un autre capteur qui permet de le faire. Les capteurs du Mirage 2000 D commencent à devenir vraiment critiques.

De même, en terme de grosses capacités manquantes, en Afghanistan, ce que nous demandent les unités au sol, c'est de savoir si la personne que l'on est en train de surveiller est armée ; nous disposons de capteurs infrarouge pour faire cela. Dans l'avion, l'écran est à peine plus gros qu'un paquet de cigarettes. Le monsieur que nous sommes en train d'observer mesure un millimètre. Pour savoir s'il est armé ou pas, je vous assure que c'est complètement utopique. Nos capteurs, aujourd'hui, n'ont aucune commune mesure avec les capteurs étrangers.

Jean-Claude Mallet — Deux questions pour terminer, si vous le permettez.

Vous avez évoqué les effets, sur les bases, de la maintenance réalisée pour les matériels en opérations pour lesquels nous voulons avoir le niveau de disponibilité le plus élevé possible. Et vous avez rappelé que nous avons un escadron de Rafale et que nous avons un petit nombre de Rafale déployés à l'extérieur. Le déploiement de ces trois Rafale semble avoir un effet sur la maintenance.

Concrètement, ces problèmes de maintenance semblent s'être améliorés ou aggravés ces dernières années ? Un effort important, notamment

financier, a été fait dans ce domaine. Quelle serait votre appréciation sur l'évolution de cette maintenance de vos matériels ?

Lieutenant-colonel Bruno Foussard — Dans un premier temps, sur les Rafale, je ne suis pas compétent. Je ne sais pas l'impact qu'a eu le déploiement de Rafale en Afghanistan sur la maintenance locale. Il est clair que le problème s'est nettement amélioré. Je sais que les concepts de maintenance du Rafale sont différents de ceux du Mirage 2000 D. Je n'étais pas là, en 2002, quand les premiers avions français ont été déployés en Afghanistan. Mais je sais que cela a été particulièrement critique. Nous étions tombés en dessous du seuil critique.

Nous nous sommes améliorés parce que nous avons fait des efforts structurels. Nous avons modifié l'organisation de certains systèmes de maintenance. Nous sommes encore dans une phase de changements assez profonds. Je dois avouer que j'en ai ponctuellement vu les effets. Il se peut, un jour, que nous ayons une très bonne disponibilité. Cela est difficile à prévoir. Et, en tant que commandant d'escadron, je n'ai aucun autre levier que celui de faire travailler mes personnels, largement en dehors des heures de travail, pour récupérer un peu de disponibilité.

Amiral Édouard Scott de Martinville — Mon Colonel, j'ai trouvé que la présentation que vous faisiez du moral de votre escadron me semblait tout à fait partageable par l'ensemble des armées. Vous avez bien fait d'insister sur l'importance de la perception qu'ont les personnels de la capacité de notre outil de défense à remplir sa mission, par rapport aux questions relatives à la condition militaire. Pourriez-vous développer un peu ce point, en nous expliquant quels sont les facteurs essentiels qui fondent cette perception de l'aptitude de l'outil de défense à remplir ses missions ?

Lieutenant-colonel Bruno Foussard — Il y a deux grandes catégories dans ce domaine pour ce qui est de la perception qu'ont les militaires de leur action et leur fierté de servir. Il y a l'entraînement et les opérations.

L'entraînement, vécu au quotidien, s'effectue en partie lors de déploiements aux États-Unis ou en Europe. Nous faisons assez souvent des exercices de grande ampleur. Il y a quelques années, les Français bénéficiaient d'une forme de leadership sur le déroulement des missions, décidaient des choix tactiques, imposaient leur point de vue. Aujourd'hui, ce n'est plus du tout le cas. On nous donne des tâches qui ne sont pas très honorables. Il s'agit justement d'une perception de notre action qui est réelle à la base. Progressivement, cela use les personnes qui estiment avoir un niveau de compétence et un entraînement qui devraient leur permettre d'avoir du poids. Mais elles n'en ont pas, tout simplement à cause du matériel. Par exemple, nous ne pouvons pas faire de tirs de précision tout temps, parce que nous n'avons pas les effecteurs nécessaires.

Nous sommes limités par les choix d'équipements et, à terme, en exercice, cela se traduit directement par l'attribution de missions moins valorisantes. Hélas, c'est une réalité quotidienne. Il y a des domaines, en revanche, dans lesquelles nous sommes très bons, comme les missiles de

croisière. Nous n'avons pas à rougir de cette capacité. Mais on ne tire pas tous les jours un missile de croisière.

Le deuxième cas, celui de l'engagement opérationnel, est plus grave. Quand vous savez qu'au sol, quelqu'un de l'armée de terre a vraiment besoin de vous, car il est pris à parti, et que vous ne pouvez pas tirer parce que vous n'avez pas les capteurs nécessaires, qu'on vous dit d'aller voir ailleurs et que l'on va appeler quelqu'un d'autre à votre place, cela fait mal au cœur. Nous avons parfois l'impression de ne pas être utile en opération, alors qu'il s'agit de la concrétisation de notre entraînement.

C'était le cas, en 2005, quand nos camarades ont eu le sentiment d'être inutiles parce qu'ils n'avaient pas la radio cryptée. « Vous n'avez pas cette capacité ? Eh bien, nous allons prendre quelqu'un d'autre. »

C'est particulièrement blessant pour quelqu'un qui a envie de servir, de donner le meilleur, même au péril de sa vie, d'aider et d'être utile. Quand il sent qu'il ne l'est plus, c'est catastrophique pour son moral.

Jean-Claude Mallet — Mon Colonel, je vous remercie pour ce témoignage.

AUDITION
DU COLONEL SERGE DELAIGUE

JEUDI 11 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Mon Colonel, nous sommes très heureux de vous accueillir. Vous avez accepté d'apporter votre contribution. Vous êtes l'un des témoins de la sécurité civile, du corps des sapeurs-pompiers professionnels. Vous pouvez nous apporter une aide précieuse au moment où nous délibérons pour définir cette notion de « sécurité nationale » qui s'étend donc au-delà de la défense. C'est la première fois qu'un Livre blanc sur la défense et sur la sécurité nationale sera élaboré. Nous sommes donc dans un travail très politique et très concret. Nous avons pensé que votre expérience, en tant que sapeur-pompier professionnel, nous serait précieuse.

Vous êtes directeur départemental des services d'incendie et de secours du Rhône (SDIS). Vous avez gravi tous les échelons de cette hiérarchie, avec une expérience très diversifiée. Nous sommes attentifs à ce que vous pourrez nous dire sur votre expérience personnelle, sur ce qui se vit, en particulier en ce moment à Lyon. Nous entendrons votre opinion sur l'avenir de ces risques et sur la réponse de l'État, mais aussi celle des collectivités locales. Vous nous parlerez aussi des acteurs de la société civile et de leur coordination avec les acteurs de la sécurité nationale.

Colonel Serge Delaigue

Je vais me présenter très rapidement. Je suis le colonel Serge Delaigue ; j'ai 51 ans. Je suis directeur départemental des services d'incendie et de secours du Rhône. Je suis ingénieur arts et métiers de formation. Le SDIS du Rhône est un service départemental d'incendie et de secours qui défend une population en matière de sécurité civile de 1 700 000 habitants. Il existe des risques importants dans le secteur, tels les voies de communication aérienne, routière, ferroviaire, des sites Seveso, de nombreuses populations en centre urbain. J'ai sous ma responsabilité 6 000 personnes ; 1 700 salariés dont 1 400 sapeurs-pompiers professionnels et 4 300 sapeurs-pompiers volontaires. Le budget du SDIS du Rhône est de 170 millions d'euros par an.

Quelle est la réponse du service de sécurité civile en France en 2007 ? Ces dernières années, il y a eu des évolutions importantes. La loi du 3 mai 1996 a départementalisé tous les services d'incendie et de secours.

De fait, nous n'avons plus qu'une seule structure par département. De plus, il y a eu la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. Ces deux lois, accompagnées d'environ 150 textes réglementaires, décrets et arrêtés, sont venues reconfigurer la totalité de la réponse de la sécurité civile ces dix dernières années.

La réponse de la sécurité civile est une réponse départementale – je suis là pour en apporter le témoignage à travers un SDIS. Mais la réponse peut être également zonale, nationale, voire internationale, selon le niveau de catastrophe à laquelle nous pouvons nous confronter. La sécurité civile a la particularité d'être une compétence très partagée entre les collectivités locales et l'État. En effet, le niveau départemental est pratiquement entièrement financé par les collectivités locales – département essentiellement et communes. L'État est le garant opérationnel de l'ensemble du dispositif et il finance l'intervention de tous les moyens de secours dès lors que l'on sort de l'échelle départementale.

Ce dispositif législatif est venu donner un peu de caractère scientifique à la mise en place des moyens. En outre, nous mettons des moyens de secours, non pas pour faire plaisir aux uns et aux autres, mais parce que nous en avons besoin. De fait, dans chaque département, des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) ont été pris sous forme d'arrêté préfectoral, après approbation par les différentes instances qui vont financer les schémas. Ainsi, pour le département du Rhône, ce schéma avait été arrêté en 1998. Il vient donc d'être refait complètement en 2006. Huit ans après sa première version, il prend en compte l'évolution des risques. Entre-temps, il y a eu les catastrophes liées au terrorisme dans le monde. Le département du Rhône et l'agglomération de Lyon ne pouvaient donc rester en dehors d'une évolution stratégique de la réponse en terme de moyens de secours. Il a donc fallu prendre en compte cette nouvelle analyse des risques, et donc, cette nouvelle couverture des risques.

Les risques se séparent entre les risques courants, c'est-à-dire ceux de tous les jours, et les risques particuliers, graves ou majeurs. Pour ces derniers, il faut faire appel à des moyens nationaux, voire internationaux, que ce soit pour les risques naturels, technologiques ou bien pour les risques de la société moderne, surtout le terrorisme.

Un élément important, qui a été défini dans la loi de 2004 sur la modernisation de la sécurité civile, est l'unicité de commandement qui est très importante pour faire face aux risques. Les militaires le connaissent et s'en inspirent. Il y a un directeur des opérations de secours : le maire au quotidien, le préfet – éventuellement un préfet désigné par le ministre de l'Intérieur, voire le Premier ministre. Ensuite, un commandant des opérations de secours – directeur départemental des services d'incendie et de secours – commande et organise ses propres moyens mais doit assurer, pour le directeur des opérations de secours, une coordination de l'action des différents services en matière de sécurité civile. Ainsi, une efficacité opérationnelle se met en œuvre.

Par ailleurs, une des évolutions en cours, nécessaire, est celle du réseau de commandement. En effet, aujourd'hui, le système radio est un

peu dépassé parce qu'il n'y a pas de confidentialité et qu'aucun service ne parle du même objet. C'est pourquoi le réseau Antarès, dérivation du réseau Acropol de la police, permettra demain (l'année prochaine pour le Rhône) à tous les services – pompiers, police, SAMU et autorité préfectorale – de travailler sur les mêmes réseaux numériques cryptés.

Je développerai les moyens de la sécurité civile de manière générale, et ceux des sapeurs-pompiers plus précisément. Aujourd'hui, en France, nous avons 96 services départementaux d'incendie et de secours, un bataillon des marins-pompiers de Marseille qui est une unité militaire mais territoriale, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris qui défend Paris et les trois départements de la petite couronne. De fait, le bataillon de Marseille et la brigade de Paris sont des unités militaires à mission territoriale. Il est à noter que, depuis dix ans, la totalité du dispositif a été revue pour appliquer un certain nombre de normes dans tous les domaines. Aujourd'hui, sur la France entière, tous les véhicules opérationnels des services d'incendie et de secours, civils ou militaires, répondent aux mêmes normes. Toutes les formations et qualifications de tous les sapeurs-pompiers répondent à une norme unique. Il est à noter – ceci est rarement dit – que les formations opérationnelles des sapeurs-pompiers, qu'ils soient volontaires ou professionnels, ont les mêmes modules. Ceci est logique, puisque lorsque vous êtes secourus, vous ne savez pas si c'est un volontaire ou un professionnel qui viendra vous secourir, et vous n'avez pas à avoir une différence de traitement selon le statut de ces agents.

De plus, nous avons créé dans tous les départements des modules opérationnels de base. Ainsi, il existe un module pour tous les moyens de secours imaginables (feux de forêts, pour les maîtres-chiens, etc.). Ces modules sont les mêmes sur tout le territoire national. Lorsque nous avons besoin de renforts et de moyens qui sortent d'un département, nous allons chercher les mêmes modules ailleurs, pour les empiler, les rassembler et les projeter dans un autre département. Les agents sauront utiliser les mêmes moyens puisqu'ils ont été formés suivant le même corpus de règles.

Enfin, les mêmes enseignements de commandement sont institués sur l'ensemble du territoire national puisque notre école nationale fournit les mêmes modules de formation pour toutes les unités de commandement. Nous nous sommes largement inspirés du fonctionnement des armées. Si nous voulons être opérationnels dans ce domaine, il n'y a pas cinquante manières d'atteindre l'objectif.

Concernant les moyens humains, il y a 50 000 sapeurs-pompiers professionnels ou militaires (40 000 et 10 000 respectivement), 200 000 sapeurs-pompiers volontaires dont plus de 90 % sont intégrés dans les corps départementaux. Je le répète : dans les écoles départementales de sapeurs-pompiers ou dans les écoles nationales, ces agents bénéficient des mêmes corpus et mêmes modules de formation. Nous avons également un service de santé et de secours médical, largement inspiré du service de santé des armées, même si nous n'avons pas d'hôpitaux, par exemple – quand bien même nos médecins et infirmières s'inspirent

de ce qui a été fait dans les armées. Au niveau national, il y a 6 000 ambulances, 1 000 échelles aériennes, 5 000 engins feu de forêt, 5 000 engins d'incendie. Ainsi, le potentiel national des services d'incendie et de secours – sans compter les centaines de moyens spécialisés – est considérable. Les moyens financiers sont équivalents à 5 milliards d'euros pour le budget annuel des SDIS en France. Ce budget est financé essentiellement par les collectivités locales à travers l'établissement public. Les moyens nationaux de sécurité civile sont des moyens d'État – ministère de l'Intérieur : 40 hélicoptères, 26 avions, des unités d'instruction de la sécurité civile, ainsi que les services de déminage, pour ne citer que les principaux.

Je vais aborder la capacité opérationnelle puisque ce point vous intéresse au-delà des moyens. Les SDIS sont équipés à travers leurs SDACR pour faire face aux risques départementaux. Ces moyens sont utilisés tous les jours : on compte 10 000 interventions de sapeurs-pompiers par jour, en France et donc 4 millions d'interventions par an ; 1 000 habitants donnent naissance à 60 interventions de sapeurs-pompiers. La répartition des interventions est intéressante : 9 % d'incendies dont les deux tiers sont des incendies de voie publique ou de voiture, 20 % d'opérations diverses, 8 % d'accidents de la circulation et 63 % du secours aux personnes. L'intérêt du SDIS et de la départementalisation des services d'incendie et de secours est que tous les moyens peuvent être immédiatement utilisés pour un risque grave ou majeur. Ainsi, les mêmes moyens qui servent au risque quotidien sont préparés et aptes, dans une chaîne de commandement unique, à faire face à des catastrophes limitées ou majeures. Dans la pratique, nous avons besoin une fois ou deux de renforts extérieurs au département. Mais si le renfort extradépartemental reste rare, il faut qu'il soit organisé pour le jour où l'on en a besoin. Plus c'est rare, et plus c'est difficile à mettre en œuvre. Quand des renforts extérieurs au département sont nécessaires, il suffit de prendre 5 % ou 10 % des moyens disponibles sur l'ensemble du territoire national. Et comme ils sont préformatés sur les mêmes modules, nous pouvons amener dans un département des moyens considérables. Ceci fonctionne bien et notamment pour les feux de forêts qui nécessitent un dispositif curatif et préventif important. Nous sommes en Europe, l'un des dispositifs les plus performants dans la lutte contre les feux de forêt – ce qui n'était pas le cas au début des années 1980. Et ce qui a été inventé pour les feux de forêt a été traduit également dans tous les autres domaines techniques opérationnels dont la capacité de rassembler n'importe quel moyen sur le territoire national pour l'amener dans un autre département.

Je terminerai en évoquant la prévention. Depuis maintenant dix ou quinze ans, les mesures de prévention pour éviter les risques, ou pour en minimiser l'impact, sont très importantes. La législation a abondé en ce sens, la judiciarisation de la société a favorisé ce point clairement. Par exemple, le service incendie ne représente qu'une part minime de l'activité des services d'incendie et de secours : moins de 10 %. La préparation des opérations de secours est également très importante. En effet, la crise ne sera bien gérée que si elle a été bien préparée. Il n'est pas possible de

l'improviser. Dans le département du Rhône, depuis les actes de terrorisme qui ont touché New York ou Londres, nous avons passé en revue tous les sites qui accueillent de nombreuses personnes pour les doter d'un plan inter-services : police, gendarmerie, police judiciaire, SAMU, pompiers, etc. Nous préparons ainsi une capacité de réponse inter-services à un risque d'attentat. C'est dans cette partie que nous apprenons à nous connaître, à préparer une intervention au mieux. Autre exemple, toutes les stations de métro sont dotées aujourd'hui à Lyon d'un dispositif indiquant la manœuvre si un attentat avait lieu, validée par l'ensemble des services sous l'autorité du préfet. Cette préparation interministérielle est une des évolutions de ces dix dernières années ; elle est stratégique et doit être continuée. En effet, aucun service, même le SDIS, n'est en capacité de faire face seul à une catastrophe de grande ampleur. Travailler en commun est le gage de l'efficacité opérationnelle. La préparation est fondamentale à ce titre.

Dans le département du Rhône, il y a deux ans, nous avons fait un exercice d'attentats multiples qui a concerné trois sites et 1 500 intervenants. Nous avons reproduit la situation de Londres et avons laissé une place importante aux services d'identification et de police judiciaire. Dans un acte terroriste, la partie enquête est aussi importante que la partie secours. De fait, il faut arriver à ce que tout le monde travaille ensemble sans se gêner. Par ailleurs, nous avons fait un exercice d'attentat NRBC dans le métro, un exercice d'explosion à la raffinerie de Feyzin avec fermeture de l'autoroute A7 et évacuation d'une partie d'une commune en collaboration avec les unités militaires. Deux fois par an, nous essayons de faire des exercices de cette ampleur et les médias sont associés à cette démarche. Nous avons également des dispositifs préventifs pour lesquels nous travaillons en inter-services, comme lors de la Coupe du monde de rugby, le G7, le G8, les congrès internationaux ou la fête des Lumières qui accueille 500 000 personnes. Notre dispositif nous permettrait de gagner deux heures si attentat il y avait. Lors de manifestations importantes, nous ne pouvons plus ne pas être prêts.

Je pense que dans les pistes d'amélioration et perspectives, ce travail inter-services reste encore fragile selon les départements. Il est important de continuer dans cette voie. Une action de grande ampleur ne peut pas être menée si l'on ne se connaît pas et si l'on ne peut pas travailler à l'avance en inter-services. Concernant la coopération civilo-militaire, il n'est pas pensable, pour des attentats terroristes ou des crises sanitaires, de ne pas bénéficier de l'apport des forces militaires de notre pays. Il faut donc mieux se préparer dans ce domaine. En effet, si nous nous connaissons et nous nous apprécions, il y a une marge de progrès très importante dans ce domaine. Pourquoi ? Les services civils et l'armée n'ont pas, sur un problème civil sur le territoire national, les mêmes capacités de réponse en terme de temps. Il nous faut agir dans la minute alors que les forces armées ont bien évidemment à mener d'autres opérations que les opérations civiles. Lorsque ces dernières se remobilisent pour des faits graves civils, je pense qu'il faut améliorer la préparation de l'intégration des deux dispositifs. Ceci me paraît un axe de progrès très important

car nous ne pourrons pas nous passer l'un de l'autre en cas de crise grave. Il faut peut-être définir le rôle des armées dans cette action civile. À quel niveau peut-il y avoir un apport des armées ? Je pense à des aéronefs de transport, des hôpitaux de campagne, des unités NRBC. À l'évidence, les forces armées pourront apporter un potentiel considérable dans le dispositif civil. Lors des incendies en Grèce, nous avons vu l'axe fort mis par le Président de la République sur la défense européenne en matière de sécurité civile. Aujourd'hui, nous ne pouvons pas, à l'évidence, rester avec nos moyens français à attendre que l'inondation surgisse dans un pays de l'Est ou que le feu ravage les forêts en Grèce ou au Portugal. À l'évidence, l'axe de progrès majeur est celui des capacités d'interventions civiles et militaires sur le théâtre d'intervention européen et éventuellement à l'international.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Merci beaucoup pour votre présentation très claire qui est certainement enracinée dans votre expérience du département du Rhône, mais qui offre une large vision.

Depuis 2000-2001, il semble y avoir eu un changement de rythme et de génération dans le type d'opérations auquel vous vous préparez. L'analyse du pire a encore évolué entre la fin du siècle dernier et le début de cette décennie. Vous commencez à vous préparer ou à vous adapter, avec des scénarios plus complexes et plus dangereux que ceux que nous connaissions. Les professionnels et volontaires sont habitués quotidiennement au danger avec les 10 000 interventions par jour que vous avez évoquées.

Dans ce que vous vivez, quelle analyse de l'évolution des risques faites-vous ? Avez-vous le sentiment qu'il est urgent de se préparer à des risques non encore concrétisés, mais qui émergent, par exemple, sur les menaces terroristes ? Pensez-vous que la préparation aux risques de type nucléaire, biologique ou chimique – sujet sur lesquels nous travaillons – est un sujet « au coin de la rue » ? De plus, en tant qu'intervenant, responsable de la préparation, estimez-vous être assez informé sur l'évolution des risques ?

Colonel Serge Delaigue — À la question « Y a-t-il eu un virage ? », je répondrai « oui » et le situerai en 2001. Il est vrai que les services d'incendie et de secours ont eu ces trois impulsions : la départementalisation en 1996, les attentats (New York, Syrie, Madrid, Londres) qui ont impliqué un changement d'échelle. Des scénarios inenvisageables, ou que la prévention avait réussi à neutraliser dans les usines chimiques, redevenaient immédiatement crédibles. De plus, en 2004, il y a eu l'adaptation du dispositif de sécurité civile. Par exemple, pour le transport des matières dangereuses, stockage ou transport, nous avions réussi, notamment après la

catastrophe de Feyzin en 1966, à ce que le niveau de risque de ces usines soit très faible. Mais tout a changé. Lorsque l'on utilise des armes de guerre, les scénarios que l'on retrouve sur des actes de guerre – c'est ainsi que l'on peut appeler un attentat – ne sont plus les mêmes. Les attentats de New York l'ont prouvé. Après coup, l'explication technique de ce qui s'est passé est évidente, mais je ne l'ai pas accepté la première fois où j'ai vu les images. C'était impensable. Or aujourd'hui, nous savons que cela est possible ; les scénarios ont donc changé.

Est-on capable d'imaginer tous les scénarios ? Même si les terroristes ont une imagination qui peut dépasser la nôtre, pour autant, il est facile d'imaginer le pire techniquement. La difficulté est d'y répondre. Il est difficile pour les militaires de se préparer à faire la guerre quand finalement celle-ci n'a pas lieu. Ces scénarios, qui n'arriveront jamais, nous nous y préparons toutefois. J'ai eu des contacts avec le général de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, avec l'amiral des marins-pompiers de Marseille et mes collègues des grandes villes. À l'évidence, dans les grandes agglomérations, les cibles potentielles sont plus importantes en matière de terrorisme. Il y a tout le problème du stockage des produits chimiques ; il y a tous les attentats possibles comme ceux au gaz sarin ou le NRBC. Ainsi, il est vrai qu'il existe aujourd'hui une transformation en profondeur des forces de sécurité civile dans ce domaine. Le travail est en cours. Je ne peux pas vous dire que tout le monde est prêt. Mais la mutation s'est faite plus vite aux endroits qui représentaient des cibles potentielles plus marquées.

Didier Boulaud — C'est un sujet que je connais bien en tant qu'élu local. Le fonctionnement des SDIS me paraît montrer l'efficacité de la décentralisation, même s'il y a eu une légère reconcentration des communes vers les départements. L'efficacité des services départementaux d'incendie et de secours n'est plus à démontrer, y compris dans un département rural, j'en témoigne.

Je voudrais vous interroger sur le rapport à la nation entretenu par les sapeurs-pompiers, notamment en terme de recrutement et en direction de la jeunesse. Si nous prenons l'exemple de l'armée de terre, nous savons que nous avons des difficultés à recruter. Quelle est la situation des recrutements des sapeurs-pompiers professionnels ? Je crois que le recrutement des volontaires est un peu plus difficile, en tout cas dans certains secteurs. Quelle est la réaction de la jeunesse par rapport au corps des sapeurs-pompiers ?

Je suis meurtri de voir que, dans certains quartiers, les pompiers sont accueillis comme les policiers. Pouvez-vous nous dire votre ressenti sur cet aspect ?

Colonel Serge Delaigue — Je dirais que le recrutement fonctionne très bien. Pour les professionnels, un concours a été organisé pour 900 postes et nous avions 5 000 candidats. Il est clair que nombre de jeunes souhaitent devenir sapeur-pompier professionnel. Le métier est très attractif et la sélection est rude au niveau des concours. Concernant les sapeurs-pompiers volontaires, je remarque que le chiffre de 200 000 volontaires

demeure constant. Cependant, le volontariat change. Dans le département du Rhône, avant la départementalisation, il y avait 3 000 volontaires, et nous en sommes à 4 300 aujourd'hui. Cette augmentation est due au fait que nous avons ouvert le volontariat en milieu urbain. Le lien avec la population est encore plus fort avec les volontaires qu'avec les professionnels car ils habitent dans les territoires. Nous avons de jeunes sapeurs-pompiers (800 dans le département du Rhône). Et si demain, j'avais les moyens pour en encadrer 1 500, je pourrais le faire. Ce sont des jeunes qui ont entre 12 ans et 16 ans. De fait, le métier de sapeur-pompier fait toujours rêver les petits garçons et les petites filles. Même s'il y a encore peu de filles sapeurs-pompiers professionnels, il y en a de plus en plus parmi les volontaires. L'évolution des missions n'est sûrement pas étrangère à cette augmentation.

Il est vrai que nous sommes soumis aux violences urbaines dans les banlieues. Les événements de l'année dernière ne nous ont pas épargnés même si cela reste incompréhensible puisque les sapeurs-pompiers viennent porter secours. Il n'est pas toujours nécessaire que nous soyons accompagnés de la police lorsque nous nous rendons dans ces quartiers même si cela arrive certains soirs. Pour l'instant, nos personnels réagissent bien face à ces difficultés. Nous avons eu la chance que l'année dernière il n'y ait pas eu de blessé ou de mort. C'est presque un miracle au vu des graves événements survenus. Toutefois, nous surveillons ces risques. Dans le département du Rhône, nous portons plainte systématiquement contre un acte délictueux. C'est une façon d'interpeller la justice de notre pays.

Olivier Debouzy — Je poserai une question sur la coopération civilo-militaire. Vous avez évoqué le système Antarès et je remarque que vous dites que les préfectures, la police, les SDIS, et le SAMU vont partager cet outil. Les militaires le partagent-ils avec vous ? Si non, ne pensez-vous pas que cela représente une vulnérabilité dans le cas d'une crise de grande ampleur où par définition, la coordination civilo-militaire est indispensable si nous voulons arriver à traiter les problèmes de façon efficace, sachant que les communications sont une des vulnérabilités principales en cas d'agression majeure.

De plus, il existe un problème quant au rôle de la réserve dans les armées, notamment dans le service de santé. Lorsque celui-ci doit envoyer des médecins et chirurgiens sur les théâtres d'opération extérieurs, il est obligé de faire appel aux réservistes. Nous avons visité plusieurs unités des forces d'intervention extérieure qui nous ont indiqué leur problème quant au recrutement et à la permanence du personnel médical sur les théâtres d'Opex. Rencontrez-vous un problème similaire en ce qui concerne les services départementaux ? Avez-vous une politique précise concernant l'utilisation des réserves, que ce soit dans les fonctions de soutien – comme les fonctions médicales – ou même les fonctions d'intervention en sus des professionnels et des volontaires ?

Colonel Serge Delaigue — Concernant le réseau radio et la capacité à communiquer entre nous, cela représente évidemment un axe stratégique

d'amélioration. La loi de 2004 a imposé le fait que l'interopérabilité, notamment par un réseau radio numérique crypté, sera effective d'ici trois à cinq ans pour les principaux services opérationnels.

Concernant les forces armées, je parlerai de la gendarmerie qui est dans une mission à caractère plus quotidien que les autres unités militaires, comme l'ensemble des services de sécurité civile. Nous devons progresser sur ce point plus rapidement que sur les autres. En effet, l'interconnexion de la gendarmerie nationale doit devenir possible sur une grande partie du territoire national. Il est important qu'il y ait une capacité d'interconnexion plus forte avec la gendarmerie, à l'instar de ce que nous allons mettre en œuvre avec la police.

Jean-Claude Mallet — Actuellement, l'interconnexion n'existe pas. Elles ont leur propre réseau ?

Colonel Serge Delaigue — Elle n'existe pas aujourd'hui. Mais dans le système Antarès, elle n'existera que par des cavaliers assez hauts, mais elle n'existera pas en tant que telle. Dès que tous les services seront dotés, un seul service opérationnel ne pourra pas en être sur Antarès ou Acropol, ce sera la gendarmerie.

Concernant les unités militaires plus classiques, il y aura des solutions palliatives. En terme de réseau, pourra exister la mise à disposition d'un certain nombre de postes. Nous ne serons donc pas complètement sourds et aveugles. Il suffit qu'à un certain moment, des postes communs soient remis à un certain nombre d'autorités qui n'en possèdent pas. Nous le ferons certainement avec les gendarmes pour les risques majeurs. Mais il est vrai qu'aujourd'hui, il n'y a pas de doctrine sur ce point.

Jean-Claude Mallet — Ainsi, cela signifie qu'aujourd'hui, en cas de déploiement relativement massif pour sécuriser des zones, intervenir, et porter secours sur des zones qui seraient frappées par les attentats multiples que vous avez évoqués, si l'on déploie à la fois des moyens de gendarmerie et des forces civiles de sécurité, il n'y a pas un système commun – même s'il y a eu des entraînements – qui leur permettrait de communiquer sur un même réseau.

Colonel Serge Delaigue — Aujourd'hui, il y a très peu de services qui sont sur le système commun. Le département du Rhône bascule l'année prochaine sur le réseau Antarès. Dans les trois ans à venir, plus de la moitié du territoire national aura basculé. Dans les cinq ans, cela devrait concerner quasiment la totalité du territoire. Toutefois, la gendarmerie et l'armée, dans le cadre de la coopération civilo-militaire, ne rentrent pas dans ce dispositif formel.

Jean-Claude Mallet — Selon votre expérience d'opérationnel, cela serait nécessaire ?

Colonel Serge Delaigue — Je ne dis pas qu'il faut qu'ils changent de système mais que les systèmes puissent communiquer entre eux. Il n'y a aucune raison que nous puissions le faire avec la police et pas avec les

gendarmes. En outre, les élus des SDIS ne comprennent pas le fait qu'il faille investir sur des équipements alors que nous ne pourrons bien communiquer qu'avec la moitié des acteurs. Sur ce point, c'est aussi un problème de fond.

Quant aux réserves, parlez-vous des réserves militaires ou des réserves prévues par la loi de modernisation de la sécurité civile ?

Didier Boulaud — Je parle des réserves prévues par la loi de modernisation de la sécurité civile.

Colonel Serge Delaigue — Lorsqu'une loi est éditée, tout n'est pas appliqué dans l'instant. En tant que directeur du SDIS du Rhône, pour moi, les réserves n'existent pas. Je n'en ai jamais vu. Il faut être clair : les réserves, ce sont les pompiers volontaires. Dans le département du Rhône, nous avons 140 VSAB, ambulances opérationnelles. Pourquoi 140 ? Parce que nous sommes proches des différentes parties du territoire pour pouvoir porter secours en dix ou quinze minutes à toute la population. Dans la réalité, une trentaine par jour, maximum, sont en opération simultanément. Ainsi, 110 sont disponibles et constituent la réserve. S'il se passe une catastrophe, je peux en sortir 100 en moins d'une heure et les faire converger à l'endroit donné. Cette réserve est composée de personnes formées, qualifiées, équipées de la même manière que les autres. Dans la pratique, les réserves de sécurité civile prévues par la loi sont à l'état embryonnaire, au niveau national.

Amiral Édouard Scott de Martinville — Je vous remercie pour votre exposé que je trouve très précis et éclairant. Au sujet de la coopération civilo-militaire, nous savons qu'en cas d'événement majeur, que ce soit une catastrophe naturelle ou un attentat au changement d'échelle considérable, il faudrait pouvoir mobiliser l'ensemble des moyens civils et militaires. Pouvez-vous nous donner votre point de vue sur la planification conjointe civilo-militaire face à ces événements ? Quelle opinion avez-vous de l'entraînement conjoint sur ces scénarios ? Que pouvons-nous faire pour améliorer la situation ?

Colonel Serge Delaigue — Je prendrai pour exemple la Coupe du monde de rugby à Lyon pour laquelle le préfet avait mis en place cinq cellules thématiques. Il m'avait confié la cellule « secours Santé ». J'ai donc travaillé avec tous les services opérationnels et avec des représentants des armées (service santé des armées, délégué militaire départemental, etc.). Nous étions d'accord sur tous les points. Nous avions nous-mêmes la capacité de mettre des moyens préventifs sur place, mais je leur ai proposé d'insérer un bloc militaire dans ce dispositif. Cela s'est avéré impossible. Ils souhaitaient une mission, un objectif mais ne pouvaient pas s'intégrer dans un dispositif plus général. Nous étions donc d'accord sur les objectifs, mais nous n'avons pas pu mettre en œuvre des moyens en commun alors même que cela relevait du niveau préventif, avec prévision plusieurs jours à l'avance. J'ai trouvé cela regrettable car il s'agissait d'un dispositif préventif – qui n'a pas servi fort heureusement – qui aurait été l'occasion pour le PCO de travailler avec une unité militaire. Nous

l'aurions tous souhaité, mais nous ne sommes pas arrivés à franchir cette étape.

Didier Boulaud — Au sujet du civilo-civil, je voudrais savoir comment vous appréhendez la relation avec le secteur hospitalier. Y a-t-il des points de friction, des divergences, entre les SAMU, les SMUR, la coopération avec les sapeurs-pompiers ?

Colonel Serge Delaigue — Le Président de la République vient de faire une déclaration sur ce sujet sensible chez les sapeurs-pompiers. Il réside dans le problème de la permanence médicale dans les zones rurales qui a des conséquences sur l'ensemble du dispositif de secours. Les pompiers doivent mettre en place un dispositif considérable pour une situation qui ne le méritait pas. Pour autant, les relations entre les services des sapeurs-pompiers et le SAMU sont bonnes même si nous avons dû avoir quelques discussions sur certains points. Par exemple, récemment, nous avons passé une convention dans le département du Rhône pour médicaliser l'hélicoptère de la sécurité civile qui est un hélicoptère d'État et stationné à proximité de Lyon. L'équipe est mixte, elle provient à la fois du SDIS et du SAMU. Il a fallu un an et demi pour médicaliser cet hélicoptère. Nous y sommes arrivés et cela est l'essentiel. En outre, dans les SDIS, les services de secours de santé médicaux viennent nous aider car nous avons besoin d'infirmiers et de médecins. Nous finissons toujours par trouver un accord.

Benoît d'Aboville — Vous avez évoqué la possibilité d'avoir recours à des moyens internationaux pour des événements majeurs, tels le G8, ainsi que la disponibilité de vos unités à intervenir en appui au niveau international. Constatez-vous des problèmes d'interopérabilité ? Avez-vous des contacts avec vos homologues à Genève ou à Turin ? Que pensez-vous du rôle que pourrait jouer l'Union européenne pour établir des inventaires, harmoniser les procédures d'accès sur les sites, et éventuellement avoir des matériels très spécialisés qui seraient mutualisables ?

Colonel Serge Delaigue — Je pense que la France a un rôle majeur à jouer dans cette affaire. Elle a, sur le territoire national, des forces de sécurité civile expérimentées, efficaces et structurées. Aujourd'hui, la coordination ne m'apparaît pas encore institutionnelle. Nous en sommes aux balbutiements, même s'il existe une vraie volonté de tous les acteurs. Je pense que la France a des atouts considérables car elle a des forces structurées sur son territoire national.

Jean-Claude Mallet — Je vous remercie, vous nous avez ouvert de très bonnes pistes. Je vous remercie de votre franchise et de la hauteur de vue dont vous avez témoigné.

AUDITION
DU CAPITAINE DE VAISSEAU MARTIN FLEPP

JEUDI 11 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Commandant, je souhaite vous remercier d'être ici cet après-midi pour nous faire part de votre témoignage. Vous commandez actuellement le bâtiment de projection amphibie Siroco*. Vous avez eu de nombreuses expériences opérationnelles sur de nombreux théâtres, notamment en Afghanistan. Vous commandiez le* Siroco *au moment de l'opération Baliste au Liban – évacuation de ressortissants, soutien aux moyens du génie que la France envoyait, coopération avec les armées libanaises. Vous étiez déjà allé en 1996 au Liban avant de revenir dix ans plus tard dans ce pays à nouveau frappé par la guerre. Nous attendons beaucoup de votre témoignage à la fois au niveau opérationnel et au niveau de la préparation des forces.*

Capitaine de vaisseau Martin Flepp

Monsieur le Président, messieurs les membres de la Commission, vous me voyez honoré et fier d'être auditionné, de m'exprimer après des personnalités prestigieuses et de pouvoir témoigner à mon modeste niveau de praticien. Je suis très heureux d'apporter l'éclairage d'un acteur de terrain, de pouvoir faire part de mes convictions. Car, voyez-vous, je fais un métier passionnant, j'aime ce que je fais, j'aime mon pays, et je forcerai aujourd'hui mon tempérament plutôt flegmatique pour vous en persuader. Je compte vous apporter un peu d'air du large et des embruns salés de la Méditerranée.

Mon témoignage sera celui du marin et du commando marine, l'un et l'autre ne se confondant pas, mais se rejoignant. Dans un premier temps, je livrerai les principaux enseignements que je tire de mon expérience récente, en situation de crise, de commandant de bâtiment, notamment et singulièrement au Liban, mais aussi dans la vie quotidienne. Dans un second temps, je témoignerai de mes déploiements en Afghanistan en proposant des enseignements de portée générale, avec toutefois la retenue imposée par le caractère souvent confidentiel des opérations spéciales.

VOLET 1 : LE MARIN COMMANDANT DE BÂTIMENT

Le *Siroco* que je commande depuis plus d'un an est un bâtiment de projection amphibie. Son rôle premier est d'agir de la mer vers la terre. Il peut le faire de nombreuses manières différentes : en accueillant jusqu'à 400 combattants afin de les projeter à terre à l'aide d'hélicoptères et/ou de chalands de débarquement ; en assurant un soutien santé grâce à son hôpital embarqué ; ou encore, en offrant tous les services d'un grand poste de commandement multinational et interarmées. C'est donc un bâtiment conçu pour l'interarmées.

L'opération Baliste, telle qu'elle a été vécue par le *Siroco* du 16 juillet au 10 octobre 2006, a pleinement utilisé chacune de ses capacités opérationnelles.

Très brièvement, le *Siroco* se trouvait le 14 juillet 2006 en escale à Marseille, sa ville marraine, à la veille de la mise en gardiennage, après une activité opérationnelle bien remplie, quatre mois de présence et de coopération en mission « Corymbe » dans le golfe de Guinée depuis le début de l'année. L'équipage s'attendait donc à partir en vacances d'été pour prendre un repos bien mérité en famille. C'est alors que le bâtiment a été mis en alerte et que 24 heures plus tard, il embarquait, troupes, véhicules blindés, hélicoptères, vivres, carburants et munitions.

Les 230 hommes d'équipage ont été remarquables en terme de disponibilité, tout comme les soldats embarqués en un temps record. *Les services de soutien ont travaillé d'arrache-pied tout le week-end* pour que le dimanche soir le *Siroco* appareille sans tarder vers Beyrouth.

Quatre jours plus tard, le bâtiment s'est retrouvé en mesure de procéder aux premières évacuations de ressortissants. Il l'a fait aux côtés d'autres bâtiments, notamment escorté par des frégates tout au long du mois de juillet (on se souvient qu'une corvette israélienne est gravement endommagée par un missile tiré par le Hezbollah). Au total, le *Siroco* a évacué plus de 2 000 personnes. Il s'agissait pour une majorité d'entre eux, de femmes, d'enfants et de personnes âgées, qui fuyaient les bombardements. Ils ont été évacués à partir de Beyrouth ou, pour certains d'entre eux, directement à partir du port de Naqoura au Liban sud, à l'aide des chalands de débarquement, protégés par les forces que nous avions embarquées. Nous les avons évacués jusqu'à la plate-forme constituée par Chypre, où les services de l'ambassade les ont pris en charge pour pouvoir les acheminer vers leur pays d'origine. C'est un moment très fort, dont tout l'équipage se souvient et en gardera traces pendant de longues années. La coordination avec le personnel du ministère des Affaires étrangères, que ce soit à Beyrouth comme à Chypre, a été excellente même si, parfois, un certain flottement lié à des postes rendus vacants par les départs estivaux est apparu.

Peu de temps après, il a fallu ravitailler les Casques bleus de la FINUL, implantés à Naqoura, à quelques kilomètres de la frontière israélo-libanaise et qui, compte tenu des bombardements qui avaient

coupé toutes les voies de communication terrestre, commençaient à manquer de vivres. Le *Siroco*, escorté par une frégate aérienne, a ravitaillé les Casques bleus en leur procurant des vivres et de l'eau, évitant probablement un retrait qui aurait été lourd de conséquences. Le bâtiment a aussi délivré du fret humanitaire, distribué aux populations par les différentes ONG, qui avaient proposé leur aide à partir de Chypre principalement. Ces aides ont été délivrées dans les ports de Tyr, de Saïda et de Beyrouth.

À la mi-août, est intervenue la cessation des hostilités. Nous avons alors basculé dans un autre volet de la mission : l'aide à la reconstruction du Liban, fortement touché par le conflit. La vie économique avait été paralysée du fait de la destruction de plus d'une centaine de ponts. Le premier geste d'aide à la reconstruction du pays a été de projeter et de soutenir des sapeurs légionnaires, des hommes du train, qui ont reconstruit une dizaine de ponts. Les principaux axes de communication du pays ont pu être rétablis en un temps record. Ce personnel était soutenu en vivres, en carburant et sur le plan sanitaire, par le *Siroco*. Des hélicoptères étaient prêts à les évacuer depuis les chantiers qui étaient dispersés dans tout le pays, selon les choix du gouvernement libanais. Il y a eu ainsi un véritable travail de coopération, qui illustre bien le fait que ce type de bâtiment est véritablement à vocation interarmées. Cela a été également l'occasion de travailler en coopération étroite avec l'armée libanaise pour, d'une part, améliorer son interopérabilité et, d'autre part, l'aider à retrouver la souveraineté dans ses eaux, en particulier en direction de la Syrie et d'Israël. Cela faisait, en effet, vingt ans que la marine libanaise était cantonnée à la zone de Beyrouth. L'opération Baliste a été commandée par l'amiral Magne, depuis un PC interarmées installé pendant les trois premières semaines sur le bâtiment de commandement de projection Mistral, puis de la mi-août jusqu'à début octobre sur le *Siroco*.

Les enseignements que j'en tire sont les suivants. *Le* Siroco *est un formidable outil de gestion de crise. Il est polyvalent, autonome, très mobile et pleinement interarmées*. Il a permis d'accueillir des ressortissants en nombre et de délivrer des moyens logistiques, dans un rôle de soutien des unités à terre. Il a été le siège du PC qui a commandé cette opération. Il a permis de réduire l'empreinte au sol des troupes qui ont été projetées à terre. Chacun sait qu'un poste de commandement, dans les temps modernes, a tendance à être de plus en plus important, fait appel à de nombreux moyens de communication, a besoin de se protéger, a besoin d'être soutenu. Le bâtiment l'a fait.

Cela m'amène à l'illustrer par une autre opération menée par le *Siroco* : l'opération Misaleau, conduite dans le golfe de Guinée ; elle a consisté pendant une période significative à donner tous les moyens de commandement au commandant de la force Licorne. Celui-ci a pu commander ses 5 000 hommes depuis le *Siroco* sans restriction de communication. Cela ouvre de nouvelles perspectives très intéressantes, me semble-t-il, quant à l'utilisation de la marine nationale en soutien d'une opération à terre, qu'il s'agisse de poste de commandement ou de soutien logistique au sens large.

L'activité du *Siroco* n'est pas une succession de déploiements en zone de crise, même si peu de temps après être revenu du Liban, le bâtiment est parti, sur alerte, au large de la Guinée Conakry en raison des troubles qui sévissaient dans ce pays entre février et mars 2007. Sur un bâtiment de guerre, il y a aussi une vie quotidienne, avec sa routine, ses difficultés, ses espoirs.

Cependant, en mer, il n'y a jamais de routine… Dès qu'un bâtiment est en mer, quelle que soit sa mission initiale, il est susceptible d'exécuter des missions de police, de sauvetage, de lutte contre la pollution, de lutte contre le narcotrafic, en coopération avec les ministères concernés.

Ce peut être une mission de sauvetage, en portant assistance à un navire en détresse ; une mission de lutte contre la pollution s'il constate un dégazage sauvage ; une mission de lutte contre le narcotrafic comme ce fut le cas par exemple en février 2006 dans le golfe de Guinée pour notre sister-ship *Foudre*, renforcé en 24 heures par des commandos marine parachutés en mer et récupérés avec leur matériel à bord. Le bâtiment suspecté, le *Master endeavour*, pisté depuis Dakar par un avion de patrouille maritime Atlantic, fut alors saisi par les commandos mis en place par un hélicoptère des forces spéciales détaché à bord de la *Foudre*. Près de deux tonnes de cocaïne furent découvertes à son bord… Cette opération n'aurait pu avoir lieu sans le renseignement fourni par l'OCTRIS et sans une étroite coopération avec les nations alliées. Ce type d'action n'est plus exceptionnel. Des prises régulières sont réalisées dans les Caraïbes, dans le golfe de Guinée et à présent en Méditerranée occidentale… la haute mer est un espace de liberté que les trafiquants de toute sorte savent utiliser.

À quai, le bâtiment doit faire face à de nombreux défis dont le principal est l'*entretien*, le maintien en condition opérationnelle, la disponibilité. J'aborderai ce sujet en terme d'exigence plus qu'en terme de difficultés.

Il faut en effet avoir une idée du très haut niveau d'exigence demandé par tout type de bâtiment de combat, pour rester disponible. Le *Siroco* comprend plus de 800 installations majeures qui fonctionnent pour la plupart 24 heures sur 24 lorsque le bâtiment est à la mer. C'est colossal ! Imaginez qu'un moteur de propulsion, par exemple, fonctionne autant en quatre mois qu'une voiture qui roule 300 000 kilomètres ! Les contraintes en matière de visite, de contrôle, de remplacement de pièces sont considérables, qu'il s'agisse de la propulsion, qu'il s'agisse des systèmes d'armes, qu'il s'agisse des installations hydrauliques, de levage, de la manutention. Je suis admiratif de la diversité des savoir-faire devant être détenus par nos équipages, et aussi par nos services de soutien à terre (la marine française possède tout l'éventail capacitaire de la marine américaine !).

En opération, et c'est finalement le plus important, je n'ai eu qu'à me féliciter de l'état général des installations et du soutien apporté. Il est vrai que le *Siroco* est un bâtiment relativement récent : il a moins d'une dizaine d'années. D'autres camarades sont moins chanceux de ce point de vue là et doivent entretenir ce patrimoine avec davantage de *background*.

Nos services de soutien sont optimisés pour que ce soient les bâtiments à la mer qui aient la priorité. En revanche, il n'en est pas de même à quai. Il est parfois lassant de devoir faire face aux multiples difficultés qui se posent. Nous constatons souvent des délais importants d'approvisionnement, des ruptures de plan de charge, de moins en moins d'entretien préventif au profit du correctif. Après avoir été sans arrêt remaniée depuis plus de dix ans, notre organisation est arrivée à un niveau relativement cohérent. Il faut avoir un peu de stabilité pour que les hommes en fonction puissent approfondir leur poste et que les choses puissent se mettre en place et que nous ne soyons pas perpétuellement dans une dynamique de changement. Les véritables améliorations portent davantage sur le financement et sur la stabilité des organisations pour que les hommes puissent s'y investir et rendre des comptes sur les missions qui leur ont été confiés. *Il faut rappeler qu'une marine coûte cher et demande des efforts dans la durée.*

Un équipage représentatif de la diversité française, des marins bien dans leur peau mais une politique de ressources humaines à la fois très active et fragile… dont l'enjeu est capital

Le Siroco *n'est pas seulement un bâtiment, c'est aussi un équipage* qui rassemble une grande diversité de métiers, de milieux et de conditions. Le *Siroco*, comme tout grand bâtiment, c'est une petite ville, une entreprise, une microsociété, organisée à la fois pour vivre en autonomie pendant des mois, et à la fois pour agir avec un monde extérieur très changeant, avec des acteurs et des partenaires très variés.

Le moral de nos équipages est bon dès lors que la finalité de leur action est comprise, que leur outil est opérationnel, c'est-à-dire en mesure d'être utilisé, et lorsque le travail fait l'objet d'une légitime reconnaissance. *Aujourd'hui, l'action de la marine nationale a du sens pour nos marins*. Ils savent à quoi ils servent et ils se sentent utiles. Ainsi, les regards et les remerciements des personnes évacuées à l'été 2006, vis-à-vis de l'équipage, les multiples témoignages de reconnaissance envoyés par mail, par lettre, comptent beaucoup à leurs yeux.

Pour autant, la situation n'est pas tranquille et rose. Elle est tendue et c'est un combat permanent. Notre métier demande des sacrifices et des choix de vie souvent difficiles à concilier avec la vie familiale, en raison des absences répétées, de la disponibilité, des imprévus, de la mobilité… Même si la marine nationale est recentrée autour de Brest et de Toulon pour la majorité, cela ne dispense pas les marins de devoir passer par Cherbourg, Paris, Lorient et les TOM. À titre personnel, j'ai déjà déménagé à onze reprises avec ma famille.

Pour répondre à cette exigence – le tout, tout de suite, le zapping, l'individualisme –, prônée par la société de consommation doivent laisser la place à d'autres valeurs. Il faut expliquer, accompagner, former, fidéliser et maintenir un recrutement de qualité.

La mer nous aide bien parce que c'est une excellente éducatrice. La mer fédère, est une école du réalisme, mais est aussi un ascenseur social.

Elle permet à des jeunes en échec scolaire de retenter leur chance, de se révéler. Cela n'est pas un effet de mode. À bord du *Siroco*, nous avons une trentaine de personnes concernées par ce type de recrutement. Ces 30 personnes tiennent un poste indispensable, même si ce poste fait appel à des qualifications faibles. Ce sont des gens dont nous ne pouvons pas nous passer et dont nous avons besoin pour appareiller. Un équipage voit ainsi cohabiter un médecin bac + 10, un polytechnicien et un matelot, qui est en échec scolaire et qui n'a pas atteint le niveau de la troisième.

Je prends très à cœur cette mission de créer du lien social, de faire naître de la solidarité, de donner de la fierté au sein de l'équipage en particulier, parce que cette mission nous prépare mentalement et psychologiquement aux théâtres d'opérations où nous sommes amenés à intervenir. Les situations que nous y rencontrons, où il s'agit bien souvent d'abaisser le niveau de violence, nous mettent au contact de personnes qui sont en déficit éducatif évident.

Nous avons des équipages de grande qualité, en particulier grâce à l'importance accordée par la marine nationale aux ressources humaines, et aussi grâce à nos écoles de formation. C'est un effort qui est sans commune mesure dans la société civile. *Je suis convaincu du caractère fondamental de l'éducation, et de son lien étroit avec les questions de défense et de sécurité. Il faut maintenir cette priorité et accepter son coût.*

Ambition, mer et prospérité

Je termine ce volet maritime en vous livrant brièvement ma perception sur la contribution de la marine nationale aux travaux de la Commission et à la politique de défense et de sécurité.

Il me semble que notre politique de défense et de sécurité n'englobe pas suffisamment l'aspect économique qui, pourtant, contribue directement à la vie et au bien-être du pays.

Je regrette un manque d'ambition maritime alors que prospérité et puissance vont de pair, l'histoire est là pour nous le prouver. Nous avons la chance d'avoir le deuxième patrimoine mondial maritime. Nous pouvons constater que tout l'effort de développement auquel nous assistons, utilise très largement les mers. 80 % des échanges commerciaux transitent aujourd'hui par les mers. Sans jeu de mots, on peut dire que « si Internet véhicule le virtuel, la marine véhicule le réel ».

Pour illustrer ce point, je vais vous raconter une petite anecdote vécue, lorsque j'étais le directeur de l'École d'application des officiers de marine à bord de la *Jeanne d'Arc*, en 2000-2001. Nous avions monté, avec la communauté urbaine de Brest, une opération de marketing en ciblant une escale de la campagne. Nous avons profité de notre passage à Shanghai pour amener plusieurs entrepreneurs finistériens qui ont fait valoir leur savoir-faire dans l'espoir de décrocher un certain nombre de contrats. J'ai eu le plaisir un peu plus tard de découvrir qu'une petite entreprise du Finistère avait décroché un marché important d'embouteillage et de fourniture d'eau minérale en Chine. C'est un exemple de rapprochement réussi entre une entreprise, une collectivité territoriale et la marine nationale.

VOLET 2 : LE COMMANDO MARINE EN AFGHANISTAN

Je voudrais à présent apporter le témoignage du commando marine en vous livrant quelques enseignements qui me semblent tout à fait d'actualité. J'ai passé un an en Afghanistan au contact quasi quotidien de la population, des représentants provinciaux afghans, en coopération étroite avec les forces américaines, et ensuite avec les forces naissantes de l'armée nationale afghane qui m'ont permis de mûrir ma réflexion sur ce type de crise. Je reste cependant humble et modeste devant la complexité de cette situation.

Tout d'abord je rends hommage à tous les marins, soldats et aviateurs des forces spéciales qui sont morts au combat ou en service dans ce pays depuis 2004, ainsi qu'aux blessés qui restent aujourd'hui encore meurtris dans leur chair. Il n'y a pas lieu de les cacher. Ce qu'ils ont fait nous honore et je veux vous dire très brièvement pourquoi, sans trahir de secret d'État.

Le groupement interarmées de forces spéciales françaises opérait dans une zone du sud-est de l'Afghanistan, sur la frontière pakistanaise, une zone aussi grande que le Kosovo avec un relief extrêmement tourmenté, par endroits désertique et par d'autres très montagneuse, avec des axes de communication très difficiles et une population d'environ 2 millions d'habitants.

Nous étions la seule force militaire de la coalition présente dans cette zone, sous commandement américain. *Cette opération fut un succès*. Un succès en termes politiques plus encore qu'en termes d'objectifs militaires. Le niveau d'organisation de l'État afghan a progressé. Notre alliance avec les Américains s'est renforcée. Le niveau de violence, dans cette région précisément, a été contenu, maîtrisé et s'avère aujourd'hui encore plus faible qu'ailleurs alors que nous en sommes partis.

Je n'évoquerai pas les résultats militaires, ils sont classifiés. Je m'attarderai plutôt sur les résultats politiques qui sont significatifs, à mon sens, de l'avancement de la stabilisation et de la restauration de l'État afghan dans cette région, qui n'était plus gouvernée.

En septembre 2005, nous y avons obtenu une participation de plus de 75 % aux élections législatives, sachant que la moyenne nationale se situait à 50 %. Alors que les forces talibanes avaient fait du désaveu de cette élection législative un de leurs objectifs – elle avait en effet un caractère local particulièrement important pour eux – elle fut un succès.

Nous avons également remporté un second succès d'ordre politique, dans notre accompagnement de l'armée nationale afghane. Les années 2005-2006 ont marqué la fin de l'engagement des premiers bataillons de l'armée nationale afghane, formés peu de temps après l'invasion des Américains. Il s'agissait d'un sujet stratégique sensible, auquel nous avons porté beaucoup d'attention. À quoi aurait servi de former l'armée afghane, si ceux que nous avions formés partaient ? Il fallait fidéliser ces

derniers. Nous avons obtenu un taux de réengagement de 85 % avec l'appui de l'armée nationale afghane qui travaille à nos côtés au quotidien. Il faut noter que la moyenne s'établissait auparavant à 30 %.

Il s'agissait des meilleurs résultats du pays dans les deux cas…

Cette opération est unique à bien des égards, et très riche d'enseignements pour la situation actuelle. Lorsque, quelques mois plus tard, je me suis retrouvé au Liban, cette expérience m'a beaucoup servi. Quels sont les enseignements que je peux en tirer ?

1) La plus value de l'*interarmées*

Le groupement était composé des trois armées, faisant appel à de nombreuses unités différentes. Il a fait équipe, il a fait corps. Pourquoi cela a-t-il bien marché ? Quelles sont les clés ?

– des cultures identitaires d'unité et d'armée très fortes mais réceptives aux autres, sinon l'interarmées se vide de sa substance, de son intérêt… ;

– une autorité légitime et acceptée par tous ;

– une grande complémentarité des différents détachements ;

– une mission claire et concrète pour tous ;

– une exposition au danger très réelle partagée par tous ;

– des procédures communes, élaborées au fil des missions et entraînements précédents, depuis la création du commandement des opérations spéciales.

Est-ce à dire que cela puisse être généralisé ? Non, car il s'agissait de personnels très expérimentés, ayant un fort vécu opérationnel au sein de leur propre armée, avec une moyenne d'âge de 32 ans, là où la moyenne est de 25 ans dans la plupart des unités combattantes conventionnelles.

Au-delà de l'interarmées, on peut se féliciter de l'excellent esprit de coopération entre les différents organismes de renseignement, DRM et services. C'est ce qui a permis d'atteindre une grande efficacité et une capacité propre d'analyse au niveau du groupement.

2) L'importance en opération du *comportement*, de l'*éthique* des cadres.

Le « comment » (la manière de faire) peut s'avérer bien plus décisif que le seul résultat militaire. Cela ne va pas de soi pour un militaire… qui a été formé pour atteindre un objectif précis, mesurable. C'est une vraie difficulté.

Je vous donne une comparaison qui est représentative de la liberté d'action du combattant occidental opérant en Afghanistan… C'est en quelque sorte comme si, au rugby, vous étiez astreint à toutes les règles et que l'équipe adverse n'en respectait aucune et avançait masquée. Imaginez la tentation morale et psychologique du joueur qui, lorsqu'il reçoit un coup, doit résister à la tentation de suivre la loi du talion et s'en tenir strictement aux règles… Dans un contexte de plus en plus médiatisé, le moindre dérapage est amplifié. Il peut conduire à désavouer la présence étrangère.

Sans aller jusqu'au cas d'Abu Ghraib, je citerai un exemple révélateur de la nécessité de prendre en compte la culture locale. Les corps de deux talibans, tués pendant un bombardement, ont été incinérés par des

soldats de la coalition. Un journaliste australien présent sur les lieux a relayé l'événement. Cela a déclenché des manifestations dans tout le pays et a été à l'origine de plusieurs morts. De nombreuses explications ont dû être fournies au Président Karzaï pour justifier ce geste. Ces soldats, du fait de leur méconnaissance de la culture musulmane et des codes sociaux, avaient commis un tabou pour un Afghan. Il est donc nécessaire de posséder une bonne connaissance des autres cultures. Un tel déploiement se prépare, non seulement sur le plan technico-militaire, mais également sur le plan culturel, par la lecture d'ouvrages et la rencontre avec des spécialistes.

3) L'importance de la *connaissance culturelle* du milieu où l'on opère, de ses différents acteurs.

L'image du combattant des forces spéciales « à la Rambo » est une image très fausse. Le combattant des forces spéciales est aussi un diplomate, il met du liant entre les différents belligérants, il met du liant entre les militaires et les acteurs civilo-militaires, les ONG. Il aide à entrer en contact avec les structures politiques embryonnaires de l'État en crise… Il connaît la culture du milieu dans lequel il opère. Il possède un minimum de rudiments dans la langue, les coutumes, les codes sociaux, les structures tribales de la société.

La formation humaine – humaniste même – des cadres est primordiale pour les forces spéciales mais aussi pour la marine nationale.

Ce n'est pas un élément totalement nouveau. Lorsque je suis entré à l'École navale, nous pouvions lire sur le fronton de l'école une citation du général de Gaulle mettant en exergue l'importance de la culture générale pour la formation des officiers. Aujourd'hui, c'est non seulement vrai, mais *c'est un impératif*. Il faut, plus que par le passé, comprendre les autres cultures, civilisations, confessions, pour contribuer efficacement à la diminution des violences. En effet, la globalisation de l'information a tendance à amplifier le sentiment consistant à croire que l'on connaît la civilisation de l'autre. C'est faux. Nous savons tous que les médias procurent beaucoup d'avantages, mais ils déforment aussi la réalité, en voulant accélérer le cours des choses. Or, nous avons besoin de temps pour connaître et approfondir.

Je voudrais encore souligner deux points avant de vous donner la parole.

Le premier c'est l'*importance stratégique de la formation des armées étrangères*. On le constate en Irak, en Afghanistan, au Liban. Bien souvent, dans les pays en crise, l'armée reste la seule structure de l'État qui soit représentative de la société dans sa diversité culturelle, confessionnelle, ou tribale. C'est le cas en Afghanistan et au Liban.

Le deuxième, c'est le *renforcement du lien entre la France et les États-Unis*, en dépit des divergences de vues sur l'Irak. Cette coopération fructueuse a pu être notée sur le terrain dès l'été 2003 en Afghanistan. La coopération peut en effet être considérée comme très réussie, avec des commandements croisés selon les opérations menées, avec des unités américaines sous commandement tactique français ou inversement. La fraternité d'armes a joué à plein. Nous avons trouvé les forces et le

soutien américains dans tous les moments difficiles pour nous appuyer au combat. Elles ont sauvé beaucoup de vies, françaises ou afghanes. C'est un élément qui n'est pas assez évoqué. Elles n'ont pas hésité à prendre de gros risques pour aller chercher les blessés, notamment avec leurs hélicoptères. *J'admire donc le courage, la constance, l'esprit d'équipe du combattant américain*. Nos médias n'en relèvent souvent que les maladresses ; et les politiciens sont souvent critiqués. Mais il faut souligner le quotidien héroïque des soldats américains, qui, pour la plupart, désormais, en sont à leur troisième déploiement en Irak, d'abord de six, puis de neuf et enfin de quatorze mois.

En conclusion, peut-être vous demandez-vous ce qu'un marin faisait en Afghanistan, si loin de la mer, et quel peut être le rapport entre la mer et les montagnes afghanes ? Vous ne pouvez vous imaginer à quel point ces deux milieux sont comparables. Par plaisanterie, je pourrais répondre que le marin n'est jamais perdu, dans la mesure où il quitte le sable des plages pour retrouver le sable du désert. Plus sérieusement, je dirai qu'en haute mer comme en Afghanistan, on se trouve face à un espace de liberté, où le plus fort impose sa loi. Lorsque la force de l'État n'est pas représentée, le trafiquant, le brigand et le pirate font leur loi. Nous représentons, par défaut, certaines structures régaliennes de l'État ; nous sommes confrontés à des problèmes de justice, de police, d'éducation, qui peuvent toucher également au commerce et à l'économie.

Je vous remercie de votre attention et me tiens prêt à répondre à vos questions.

* *
*

Jean-Claude Mallet — C'est nous qui vous remercions, Commandant. Nous avons donné à cette audition et à votre intervention une longueur assez exceptionnelle. Mais je m'en félicite, au nom de tous les membres de la Commission. Je vous remercie aussi tout particulièrement pour le double hommage que vous avez rendu : aux 230 membres de l'équipage que vous commandez ; et, avec la discrétion et aussi l'intensité qui sont de mise, aux forces spéciales. Cette initiative est suffisamment rare pour être saluée.

Benoît d'Aboville — J'ai deux questions.

D'une part, dans les évacuations de Baliste, des moyens civils ont été loués sur le marché maritime. Pouvez-vous nous dire comment vous avez travaillé avec ces moyens civils ?

J'ajouterai un autre aspect : la durée de votre mission. Vous nous avez expliqué que vous étiez dans le golfe de Guinée en février, à Baliste en juillet, puis vous avez appuyé le déploiement de la FINUL. Cela fait beaucoup. Combien de mois cela a-t-il duré ? Avez-vous bénéficié de relèves d'équipage ? La durée a-t-elle engendré des problèmes ?

Une autre question sur les moyens. Vous avez mis l'accent sur les aspects ACM en Afghanistan. Je crois savoir que vous étiez sous commandement américain sur la région de Spin Boldak et que vous disposiez alors de crédits américains. Pouvez-vous nous dire en deux mots comment vous les avez utilisés, étant donné qu'à l'habitude, les crédits ACM pour les Français sont anormalement limités ? Avez-vous eu l'impression de disposer de plus de moyens que si vous aviez été uniquement français ?

Capitaine de vaisseau Martin Flepp — Je vais répondre à vos trois questions.

La première porte sur l'utilisation et la coopération avec les moyens civils lors de l'opération Baliste. Peut-être voulez-vous évoquer le rôle de l'affrètement maritime ? Dans le cadre de cette opération, je n'ai personnellement pas beaucoup travaillé avec les moyens maritimes civils. Ils ont surtout été mis à contribution, dans un deuxième temps, pour le renforcement de la FINUL.

Benoît d'Aboville — Ils ont beaucoup évacué sur Chypre.

Capitaine de vaisseau Martin Flepp — À ma connaissance, quelques ferries ont été mobilisés pour cela. Pour la partie Baliste, il y a eu 8 000 évacués en tout, pour une permanence globale de quatre bâtiments tout au long de l'opération, sauf pour le *Siroco* qui, lui, a fait toute l'opération et a évacué 2 000 personnes. Les hélicoptères de l'armée de l'air ont évacué environ 400 personnes, entre l'aéroport de Beyrouth et Chypre. Je n'ai malheureusement pas beaucoup d'autres précisions à vous apporter en ce qui concerne le travail avec les moyens civils.

À propos de la durée de l'engagement et de son impact sur l'équipage, je préciserai qu'en ce qui me concerne, j'ai rallié le bâtiment au Liban, en pleine crise. Je n'étais pas présent dans le golfe de Guinée, début 2006, mais la majorité de mon équipage l'était. Le rythme a, cette année 2007, été très soutenu. Le bâtiment aura navigué presque huit mois, soit deux ou trois de plus que le prévoyait la programmation initiale.

Benoît d'Aboville — Excusez-moi. L'équipage a-t-il été relevé ?

Capitaine de vaisseau Martin Flepp — L'équipage a été partiellement relevé. Comme tous les étés, à peu près un tiers du personnel a été relevé. Nous avons effectué ces rotations tout le long de la crise. Mais la plupart des membres de l'équipage ont dû prendre des permissions au retour.

Concernant l'utilisation des crédits ACM, vous savez qu'il existe des structures nommées *Province Reconstruction Teams* (PRT), principalement dirigées et financées par les Américains, même si, par la suite, d'autres nations, comme l'Allemagne et le Canada, en ont également pris la responsabilité. Dans notre zone, le PRT était américain. Nous avons travaillé de conserve, identifiant les besoins et les lieux d'application des projets car nous connaissions le mieux la zone. Les financements des PRT étaient assez significatifs bien que je ne dispose pas d'instrument de comparaison, n'ayant pas eu à utiliser des crédits ACM français. Le montant des projets variait, je crois me souvenir, entre 20 000 et 150 000 dollars. Nous en avons conduit plus d'une dizaine.

Amiral Édouard Scott de Martinville — Je vous remercie tout d'abord pour votre très intéressante présentation. Je voudrais revenir sur la lancinante question de la disponibilité des bâtiments et de l'entretien du matériel. Quel jugement portez-vous aujourd'hui sur l'organisation des structures en charge de l'entretien, après les dernières réorganisations dont vous avez fait état ? Quelles sont les principales difficultés que vous rencontrez ? Quel jugement l'équipage de votre bâtiment porte-t-il sur la problématique globale du maintien en condition opérationnelle ?

Capitaine de vaisseau Martin Flepp — C'est un sujet auquel les membres de l'équipage sont très attachés. Il s'agit de leur outil de travail au quotidien. Je vais tenter de prendre du recul, en particulier par rapport à la période que je suis en train de vivre sur le *Siroco*, étant donné que je termine une période d'entretien. Je devrais reprendre très bientôt la mer avec un outil en état et parfaitement disponible. Malheureusement, tout n'est ni parfaitement en état, ni parfaitement disponible. Mon constat est le suivant : il s'agit moins d'un problème d'organisation et de structure que de choix de financement et de stratégie d'entreprise. Notre principal fabriquant et organisme industriel de soutien, la DCNS, est une belle entreprise de 12 000 personnes qui possède une palette de savoir-faire mondialement reconnus, s'investit beaucoup dans le domaine des constructions neuves et dans l'exportation. Son personnel est souvent de très grande qualité. Mais cette entreprise ne consacre pas la même priorité au maintien en condition opérationnelle. Pour parler franchement, je suis quelque peu partagé. Cet outil de soutien, à strictement parler, est perfectible. L'interface marine, chargée d'organiser et de superviser toutes ces opérations d'entretien, la direction du service de soutien de la flotte, a elle aussi subi des réorganisations. Elle est aujourd'hui très cohérente, même si, à titre personnel, je regrette qu'on lui ait retiré la capacité d'analyse et d'expertise technique qu'elle possédait jusqu'ici. Celle-ci lui permettait, compte tenu des financements toujours plus limités, de faire des choix. Cette expertise et cette capacité propre d'analyse technique ont fortement diminué. Nous sommes ainsi tenus de nous en remettre aux vues de l'industriel.

Pour conclure sur ce point, je dirai qu'un bâtiment de combat fonctionne par définition avec des systèmes redondants, parce qu'il doit pouvoir conserver le plus longtemps possible ses capacités militaires malgré les coups pris au combat. Nous prenons beaucoup trop l'habitude de fonctionner avec cette redondance. Le bâtiment appareille et a un certain nombre de ses installations qui ne fonctionnent pas dans le mode nominal ; elles fonctionnent dans le mode de secours. Si vous êtes en situation de crise ne débouchant pas sur une situation de combat, vous fonctionnez mais vous prenez des risques en ayant déjà consommé vos marges pour aléas. Un certain nombre d'installations sont concernées. Les provisions d'intelligence faites au moment de la conception du bateau, pour multiplier les redondances, ne doivent pas être des prétextes à économie, lorsqu'il s'agit de soutien et d'entretien.

Jean-Claude Mallet — Je pense que ce que vous venez de dire est très important, d'autant plus que les situations de crise peuvent se trouver brusque-

ment transformées en situation de combat. Si, à ce moment-là, des éléments de redondance, inhérents à la sécurité initiale telle qu'elle a été conçue et telle que vous l'avez apprise, font défaut, on ne se trouve plus alors dans le mode de sécurité normal que peut attendre le combattant.

Je voudrais profiter de la présence du recteur Quesnet pour vous interroger sur les questions que vous avez affleurées, concernant l'éthique et la formation, dans votre introduction. Je voudrais vous demander si les retours d'expérience ou les enseignements que vous tirez, notamment sur le plan de l'éthique au combat, dans l'approche de la mission, comme par exemple l'éthique des forces spéciales, permettent de trouver un certain équilibre dans le respect de cette même éthique, lorsque la tentation serait grande de l'écarter, par réflexe humain, en quelque sorte. Ces enseignements donnent-ils lieu à des restitutions ? Ces retours d'expérience sont-ils ensuite, à votre avis, suffisamment diffusés à l'intérieur de l'appareil de formation, notamment de la marine nationale, et plus globalement de nos armées ? Y a-t-il des indications à insérer dans le Livre blanc concernant les questions d'éthique ?

Capitaine de vaisseau Martin Flepp — Je pense effectivement qu'il y a des choses à dire en matière d'éthique dans le Livre blanc. Le respect de l'autre est un des principes qui fondent notre politique de défense et de sécurité. C'est d'ailleurs l'objet d'une préoccupation au plus haut niveau. Le chef d'état-major des armées s'est déplacé au début de l'année 2006 dans chacune des écoles d'officiers des trois armées, afin d'apporter son éclairage et ses directives en la matière. C'est un élément qui est bien mieux pris en compte aujourd'hui qu'il ne l'était auparavant, du moins d'un point de vue institutionnel. Il me semble que la formation humaine est beaucoup plus développée aujourd'hui à l'École navale qu'elle ne l'était lorsque j'y étais élève. Le prochain séminaire des commandants de la force d'action navale portera précisément sur l'éthique. C'est également un sujet sur lequel les commandos marine et le GIGN travaillent depuis des années.

Jean-Claude Mallet — Merci beaucoup. Nous pouvons donc espérer que ce que vous avez soutenu avec brio devant nous, inspirera les 27 écoles de la marine nationale. Nous vous remercions et retiendrons beaucoup des enseignements que vous nous avez apportés par votre expérience, en ce qui concerne aussi bien les interventions extérieures, que les spécificités propres à la marine nationale, les engagements de l'équipage et les difficultés de sa vie quotidienne. Nous avons aussi entendu les éléments livrés, avec retenue, que vous avez sur les problèmes de disponibilité opérationnelle et l'adaptation des équipements. Je crois qu'il est bon que les Français sachent que dans l'armée existent aussi des fonctions de l'ombre qui permettent leur protection. Merci beaucoup.

AUDITION
DU GÉNÉRAL DE CORPS D'ARMÉE ANTOINE LECERF

JEUDI 11 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Mon Général, je vous remercie beaucoup d'avoir accepté cette audition. Je voudrais rappeler que vous êtes actuellement commandant de la force d'action terrestre, que vous avez commandé l'opération Licorne, c'est-à-dire les forces françaises engagées en Côte d'Ivoire, de juin 2006 à juillet 2007. Vous avez une longue expérience opérationnelle de terrain, qui vous a préparé à ces diverses fonctions de commandement. Vous avez aussi une expérience interarmées et une expérience interministérielle, ce qui fait de vous un « soldat complet ». Nous attendons beaucoup de votre audition et savons ce que cela représente pour ceux qui suivent ce genre d'audition.

Général Antoine Lecerf

Je vais vous parler de mon expérience en Côte d'Ivoire, de ma mission actuelle qui est de préparer les unités de l'armée de terre à leurs engagements, qu'ils soient planifiés ou non. Cette préparation est fondamentale, car c'est le même soldat qui, sur des théâtres divers, remplit des missions dont les modalités d'exécution et l'environnement seront très différents ; hier comme COMANFOR en Côte d'Ivoire, aujourd'hui comme commandant la force d'action terrestre, j'ai une obsession, elle est permanente : celle de l'homme qui se trouve là-bas, au bout de la chaîne de commandement. Je veux être sûr qu'il aura eu la bonne préparation et les moyens adéquats lui permettant de s'engager totalement au risque de sa vie ; cette obsession est d'autant plus forte que nos engagements sont aujourd'hui de plus en plus complexes et dangereux.

CONCERNANT LA CÔTE D'IVOIRE

Licorne est en quelque sorte l'assurance vie de tous et certainement un instrument essentiel de la sortie de crise, mais seulement un instrument.

Les points que j'ai identifiés sont :

– Une opération nationale associée à une opération multinationale. C'est un concept nouveau, très efficace qui préserve la liberté d'action du décideur, notamment politique. Je rappelle que cette opération possédait une

triple ligne de fond : en Côte d'Ivoire, à New York, mais aussi à Paris. Le constat est celui de la faiblesse de la communauté internationale telle qu'elle s'est exprimée notamment à travers la problématique des sanctions.

– *Une opération interarmées.* Composante terre importante : il faut être présent sur le terrain à 80 %. Mais il existe aussi des composantes d'armée déterminantes, telles les opérations spéciales, la marine nationale, l'armée de l'air et la gendarmerie nationale. Je dis bien des composantes déterminantes. L'efficacité d'une opération comme celle-ci, dans le cadre de la stabilisation, tient à la parfaite synergie de ces moyens interarmées ; elle existe, et cela a facilité les choses.

– *Une opération emblématique des trois blocs : coercition, stabilisation, normalisation.* Nous sommes actuellement en phase de stabilisation, mais à la porte de la normalisation. Stabilisation signifie bien réversibilité permanente car le pire, surtout à Abidjan, est toujours du domaine du possible, y compris aujourd'hui. Avec des soldats que le COMANFOR va faire évoluer sur l'ensemble de ce spectre qui est celui de notre triangle stratégique : surprise stratégique, protection de nos concitoyens et enfin lutte contre l'instabilité dans le cadre de nos engagements multinationaux. Il est intéressant de constater que, dans une opération comme Licorne, on sent parfaitement l'interdépendance de ces trois directions stratégiques. Ces soldats sont capables à tout moment de s'engager dans un affrontement très dur. Mais ils maîtrisent l'ensemble du spectre – d'où l'importance de l'entraînement.

– Je souhaite aussi insister sur un point fondamental, facteur de succès par excellence : *la continuité du stratégique au tactique*. Cela va du Président de la République qui me donne l'effet final, *via* le chef d'état-major des armées qui le traduit en directives, jusqu'aux militaires, situés au bout de la chaîne, en première ligne. Cette dimension est fondamentale : le sens, la compréhension, l'intelligence de la mission se partagent à tous les niveaux, et ne sont pas le privilège des chefs. Cela va même jusqu'au niveau du « caporal stratégique », c'est-à-dire le petit chef d'équipe, de groupe, de section qui se trouve confronté aux aspects concrets de la mission, au cœur du problème, à proximité de la population, de ceux qui souffrent, à proximité des prédateurs et du danger ; il est lui-même une capacité de catastrophe possible, avec une dimension internationale, voire stratégique dans ses retombées. Cette continuité du stratégique au tactique, telle qu'elle est comprise dans l'armée française, est véritablement un facteur de succès. Elle repose sur un élément important : une chaîne de commandement très simple, du Président de la République au chef d'état-major des armées et au commandant de la force. J'ai toujours eu des directives très claires, j'ai toujours su où j'allais, et, ayant la confiance de mes autorités, j'avais une très grande liberté de décision et d'action.

– Enfin, cela repose sur une *anticipation permanente avec le CPCO*. J'estime que la force, pour un COMANFOR, consiste à disposer toujours

de ce temps d'avance sur un événement possible et d'avoir des lignes d'opération qui lui permettent de réagir comme il faut.

– Enfin, et je voudrais en l'occurrence rendre hommage à André Janier, j'évoquerai le *mano a mano* avec l'ambassadeur, qui représente un critère de confiance et de liberté de décision, de réaction et d'action.

– *L'occupation du terrain*. Pour réussir une telle opération de stabilisation, une telle mission, il est nécessaire de gagner les cœurs, interdire l'irréparable et sanctionner les écarts. Tel est le travail au quotidien de Licorne. Pour ce faire, il faut être très présent, 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, sur le terrain, avec un caractère critique de la troisième dimension sur un théâtre grand comme celui de la Côte d'Ivoire.

Trois facteurs de succès au sol

– Un pion de base extrêmement cohérent et soudé : le régiment.

– Un système de commandement et de contrôle simple et flexible, expérimenté, vérifié et validé en Côte d'Ivoire grâce à la numérisation de l'espace de bataille. Il s'agit d'une dimension du commandement, notamment sur la transmission de l'« image preuve » du caporal stratégique à l'autorité du Président de la République, en une heure.

– Des moyens humains, des équipements qui permettent d'agir simultanément sur l'ensemble du spectre des actions possibles et d'avoir toujours un parfait contrôle de la violence.

Les limites de l'action

– Sur le plan humain, je n'en ai relevé aucune.

– Sur le plan matériel, je n'en ai pas connu non plus, puisque Licorne étant une opération, la disponibilité technique opérationnelle était égale ou supérieure à 90 % sur l'ensemble des matériels. Vous pouvez imaginer les sacrifices que cela suppose sur le plan national. La limite réside malgré tout dans le fait qu'il s'agit de matériels vieillissants, la plupart ayant la même ancienneté de service que moi.

En conclusion de cette première partie, je veux souligner l'importance de la préparation opérationnelle et de son triptyque : éduquer, former, entraîner, pour avoir des unités efficaces.

LES FORCES TERRESTRES

Pendant treize mois, j'ai vu passer la moitié des brigades interarmes en relèves successives, ce qui m'a permis de constater le haut degré de préparation opérationnelle des forces terrestres et leur aptitude à s'engager d'emblée sur un théâtre. Une fois de plus, j'ai pu mesurer combien nous exerçons un métier spécifique et pas comme les autres.

Je vous rappelle ma mission : faire face, dans la continuité et dans l'urgence, aux sollicitations opérationnelles du CEMA, qui sont bien sûr celles du Président de la République, chef des armées, en fournissant des

unités entraînées et préparées à la *spécificité des théâtres*. Les forces terrestres représentent un réservoir projetable. Nous sommes un corps expéditionnaire : 90 000 soldats de 100 régiments, véritables pions de base en terme de collectivité humaine cohérente pour les opérations. Cette cohérence se construit dès les garnisons. En permanence, plus de 22 000 militaires de l'armée de terre sont placés en posture opérationnelle, soit au titre de la PPS, soit au titre de la posture de la consolidation de la paix. Il faut bien sûr y ajouter le jeu des relèves. Nous sommes déjà plus de la moitié des militaires de l'armée de terre à honorer le contrat « haut » de la loi de programmation militaire.

Jean-Claude Mallet

Mon Général, je crois qu'il faut que vous précisiez cette expression de loi de programmation militaire, afin que tout le monde comprenne.

Général Antoine Lecerf

J'en parlerai très mal, surtout devant vous. La loi de programmation militaire est l'expression de la mission donnée par la nation aux armées. Cette mission est traduite sous la forme de contrats opérationnels qui sont des objectifs que doivent remplir les armées dans l'exécution de cette loi. Il y a ce qui concerne la posture permanente de sûreté, de sécurité, qui concerne la protection de nos citoyens : la permanence opérationnelle de l'armée de l'air, Vigipirate, le service de l'État en mer. Il s'agit aussi de la capacité, pour l'armée de terre, à agir au plan national avec 5 000 hommes dans un délai de temps donné et à une distance supérieure à 5 000 km de nos frontières ; de la capacité à mobiliser une force de 30 000 hommes, soit en deux opérations distinctes, soit en une opération renouvelable ; de la capacité, enfin, à s'engager avec plus de 50 000 hommes sur une opération majeure, qui est la première direction stratégique définie. Je souhaite d'ailleurs souligner, monsieur le Président, qu'aujourd'hui 40 officiers généraux de l'armée de terre sont engagés dans une mission. Je pense que c'est le cas aussi pour les autres armées. Cela est bien sûr au détriment de leur mission du temps de paix. La subsidiarité fonctionne à plein.

Les quatre missions principales de la force d'action terrestre sont :

– La préparation des forces. J'y reviendrai. C'est le cœur du métier et de mon sujet.

– Le soutien des engagements. Planifier et constituer les forces et les soutenir. Il s'agit de suivre les théâtres, d'adapter les dispositifs et de programmer les relèves.

– L'adaptation des forces. Le retour d'expérience permet l'adaptation réactive. J'ai entendu un de vos invités de la séance précédente parler de novembre 2004 ; il est évident que nous y travaillons énormément. On pensera aussi à l'IED, engin explosif placé sur le passage d'un convoi, qui reste un problème important et critique.

– Piloter et contrôler. Je pense là à la recherche de la performance c'est l'expression de notre perpétuelle insatisfaction sur ce que nous faisons. La recherche doit toujours mieux faire. Il faut être sûr que le soldat au bout de la chaîne disposera des bons moyens et de la bonne préparation.

Deux équilibres très fragiles représentent pour moi une sorte d'obsession :

– Équilibre professionnel et privé. Ma fonction ne consiste pas à faire imploser les familles, cet univers privé, qui est un fondement essentiel à l'efficacité du soldat dans ces opérations.

– Problème de la fidélisation, qui passe par la spécialisation en deuxième carrière et la reconversion.

La préparation opérationnelle est l'assurance vie des engagements nationaux. Cette préparation suit diverses étapes que je vais simplement effleurer :

– Acquisition des fondamentaux au niveau individuel et collectif. Savoir-faire des métiers parfaitement maîtrisés, endurance, rusticité, tir. « La sueur épargne le sang ».

– Une instruction individuelle et collective menée par les régiments. C'est le pion de base de cohérence. Nous n'avons plus d'entraînements qui ne soient pas interarmées. La majeure partie de nos entraînements se font en multinational. Cette dimension n'est pas récente ; elle est vécue depuis très longtemps par la marine nationale et l'armée de l'air et depuis une vingtaine d'années par l'armée de terre. Infanterie, chars, artillerie, génie, renseignement, avions, bâtiments de la marine nationale et logistique.

– Mise en condition avant projection. Il s'agit de donner un petit coup de clé permettant de traiter de la spécificité du théâtre et permettre au soldat de comprendre la population, l'environnement et d'être rapidement opérationnel. Cela fait la différence entre le soldat français, le soldat britannique et beaucoup d'autres soldats dans le monde. Cette mise en condition correspond à une mise en situation. Pour Licorne, grâce la MCP qui est conduite au centre de préparation des forces, l'état-major se retrouve exactement dans la configuration physique de l'état-major ; tant dans les locaux que dans le système d'information et de commandement. Le principe est simple : la réversibilité, autrement dit le changement d'attitude qui peut se faire sur le sol en cinq minutes. Cela n'est possible que si le soldat est préparé en permanence au pire : gagner les cœurs ou détruire l'adversaire. La simulation est un atout majeur dans la préparation de nos unités. Contrôle de la violence, maîtrise de la violence, mais aucune ambiguïté sur le recours à celle-ci lorsque cela est nécessaire.

Ces différentes étapes sont contrôlées. Une unité en projection est validée. Un chef s'engage personnellement sur son aptitude à remplir la mission. Tout cela est possible grâce à la simulation et à ce centre d'excellence que nous avons créé : le centre de préparation des forces, à Mailly, et qui pourra être l'objet d'une de vos visites.

Cette préparation se caractérise aussi par une instruction et un entraînement qui sont à reprendre en permanence, un continuum, sur lequel j'insiste, entre la garnison, l'entraînement et l'opération. C'est un facteur de succès. Il faut aussi penser à la préparation opérationnelle spécifique à chaque théâtre. On ne prépare pas de la même manière un soldat se rendant à Mostar que celui qui se rend dans une *Operational Mentoring Liaison Team* (OMLT), c'est-à-dire une unité qui est vouée à entraîner une unité afghane et l'accompagner dans ses zones de déploiement et qui, tous les jours, connaît des affrontements.

Le dernier point que je souhaite aborder est celui du *soldat français*. Ces treize mois passés avec eux m'ont conforté dans une conviction, à savoir qu'il s'agit de superbes soldats. Ils possèdent à la fois une dimension technique et une dimension humaine permettant de réussir l'impossible. Cela provoque chez l'officier général que je suis un sentiment d'immense fierté.

À cette occasion, je reviens sur le terme « éduquer ». Le soldat français est un jeune homme comme les autres. Il s'agit peut-être d'un jeune homme qui s'en prenait, hier, aux forces de l'ordre. Il est aujourd'hui au service de ses concitoyens, pour leur défense. Le sens du terme « éduquer » réside dans cette mutation d'un individu, qui a peut-être consommé de la drogue ou de l'alcool et qui, désormais, prend ses responsabilités et devient ce caporal stratégique au bout de la chaîne de commandement. Il est porteur d'un véritable projet professionnel : servir.

Nous éduquons et nous formons. Notre système permet un brassage social et la reconnaissance au mérite. Il est un des grands ascenseurs sociaux de notre pays. En opération, c'est le sens partagé, du chef à l'exécutant ; le succès de l'opération tient à ce partage du sens, à cette compréhension de chacun. Ce sont aussi des ordres, qui sont exécutés, parfois jusqu'à mettre sa vie en péril. L'acceptation du risque tient à l'alliance du chef avec ses hommes. C'est un élément fondamental, qui se cultive dans le continuum de la garnison à l'entraînement et à l'opération.

Je voudrais citer un officier américain, patron d'une OMLT : « Le soldat français se caractérise par l'intelligence des situations, l'adaptabilité, la débrouillardise, le courage au feu et sa grande disponibilité. À cela s'ajoute sa capacité à durer et une réelle capacité à s'intégrer au sein d'une population différente. »

COMANFOR de l'opération Licorne durant treize mois, cela est long, mais, avec des hommes comme ceux-là, tout est moins compliqué et le bonheur est garanti.

En conclusion, je citerai Carl von Clausewitz : « À la guerre tout est simple, mais les choses les plus simples sont très compliquées. » Cela est d'autant plus vrai qu'*in fine*, il s'agit de la vie de nos soldats. Je vous remercie.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Merci, mon Général, de nous avoir à la fois exposé votre expérience et fait partager votre passion et votre fougue.

Je vais donner la parole aux membres de la Commission.

Je voudrais juste commencer par une question, s'agissant en particulier de votre expérience en Côte d'Ivoire. La façon dont les opérations se sont déroulées dans ce pays, dont elles ont été engagées, a souvent été l'objet d'interrogations, parfois même de critiques. Vous avez décrit une organisation du commandement extrêmement efficace et je dirais droite, allant du Président de la République au « caporal stratégique » ; un système qui fonctionne parfaitement, très bien huilé, disposant de matériels en haute disponibilité opérationnelle. Cette vision n'est-elle pas excessivement optimiste, au moins pour une part, compte tenu des difficultés que, durant plusieurs années, et peut-être pas sous votre commandement de 2006 à 2007, la France dans son ensemble a pu rencontrer dans ce pays ? Avez-vous vécu certaines de ces difficultés ? Vous avez évoqué des consignes politiques très claires pour l'exercice de votre commandement. Cela est-il vrai pour l'ensemble de la mission ? Que pouvez-vous nous dire des questions qu'a pu soulever l'opération Licorne ?

Général Antoine Lecerf — Vision idyllique ? Ce que j'ai décrit, c'est la réalité. Je dispose d'une disponibilité technique et opérationnelle de 90 %. Cet effort me paraît tout à fait justifié pour tous ceux qui se trouvent au cœur de la réalité de notre métier, mais il se paie ailleurs. Là est le sens de ma mission aujourd'hui : faire en sorte que la facture n'obère en rien la préparation des forces pour ces missions.

Il y a certains moments terriblement difficiles, de solitude du chef, car il est le seul à prendre une décision qu'il doit parfois arrêter en très peu de temps.

Mais je considère que c'est parfois facile dans la mesure où j'ai pu noter une compréhension permanente, partagée des difficultés et des défis avec le CPCO. Je ne sais si notre situation est en progrès par rapport à la précédente. C'est souhaitable. Nous avons tiré des leçons de l'expérience de novembre 2004.

Je souhaiterais préciser un point : gagner les cœurs. Dans l'action d'un COMANFOR et de sa force, une partie est évidente : la présence des hommes sur le terrain ; là où ils doivent être ; une autre partie est immatérielle, à savoir celle de la communication, du message donné par l'attitude de la force. J'ai entendu un commissaire de police ivoirien déclarer, dans une conférence donnée par un de mes officiers à l'intérieur d'un centre de formation de troisième niveau pour les étudiants à Abidjan : « Il faut que vous ayez à l'esprit que si, en novembre 2004, il y avait eu des soldats autres que français, des centaines de morts auraient été à déplorer. »

Monsieur le Président, nous avons inventé le concept Zébulon. Le problème est qu'une foule – des milliers de personnes arrivant sur les deux ponts – nécessite que l'on crée les conditions à ce que l'engagement des armes représente l'*ultima ratio*. Le concept Zébulon consiste en un conteneur transporté sur un VTLR, dans lequel se trouvent 300 mètres de barbelé en trois dimensions, compressés. On peut les sortir en quinze minutes, barrer 300 mètres d'axe. Sans cesse, nous avons imaginé des techniques permettant de faire en sorte que l'emploi de l'arme de guerre sur une foule advienne le plus tard possible. Mais nous ne nous posons aucune question métaphysique ; nous employons nos armes dès que cela est nécessaire. Par exemple, tous les convois logistiques remontant vers le centre du pays étaient escortés par des chars et des véhicules blindés. Il s'agissait de piqûres de rappel, pratiquées deux à trois fois par semaine dans tout Abidjan. Lorsqu'en octobre, on a noté des risques d'affrontement au sein de la population, nous disposions d'un groupement interarmes et interarmées intégrant toutes les capacités de traitement d'un tel événement, déployé au vu et au su de tous. C'est ce que j'appelle de la dissuasion.

Ce n'est pas un travail facile. Il faut être créatif, imaginatif, avoir du bon sens, une très bonne compréhension de sa mission. Je rends grâce à ceux qui ont constitué Licorne et m'ont permis de jouer sans cesse de la « carotte au canon ».

Benoît d'Aboville — Mon Général, merci d'avoir souligné à quel point l'engagement professionnel était remarquable concernant les forces de l'armée terrestre sous votre commandement, sur ce théâtre ainsi que sur d'autres.

Je voudrais vous poser une question plus générale sur la « déployabilité ». Vous avez parlé du contrat opérationnel des armées fixé par la loi de programmation. De notre côté, nous sommes appelés à réfléchir à l'avenir, sur les quinze prochaines années ; sans doute les Opex vont-elles continuer, voire se multiplier. On observe, notamment à l'aune de l'expérience des Britanniques, un moment de surchauffe se traduisant par des problèmes de recrutement, de moral des hommes, des difficultés avec les familles. Quelles sont, à votre avis, en se projetant dans les années à venir, les limites de notre capacité à déployer des forces en Opex, forces interarmées largement terrestres ; je parle des hommes et des femmes que vous êtes en train de préparer ? Pensez-vous qu'à effectif constant, on puisse améliorer la « déployabilité », ou bien peut-on le faire avec des effectifs moindres et des matériels moins vieillissants ? Le problème de la simultanéité des opérations n'est-il pas un des critères les plus importants pour permettre cette « déployabilité » ?

Général Antoine Lecerf — Je voudrais d'abord apporter quelques corrections. L'opération Licorne est une opération à dominante terrestre. Mais l'apport de la marine nationale est indéniable. Je pense à la présence de bâtiments dans lesquels je peux trouver des moyens de relève, des capacités de commandement et des capacités de soutien santé ; dans le Golfe de Guinée, c'est un élément très important.

Je souhaite insister sur l'expression « opération nationale ». Licorne s'appuie complètement et en priorité sur le dispositif prépositionné, ce qui permet au centre de planification et de coordination des opérations de donner une priorité aux moyens stratégiques sur des conflits potentiels ou des zones de crise en pleine émergence. Mais Licorne a aussi payé son écot. Il est intéressant de souligner qu'il s'agit d'une opération nationale associée à une opération multinationale. J'avais assuré que je pouvais prendre en charge l'évacuation de la Guinée forestière. Nous avons partagé les moyens aériens et beaucoup d'autres éléments.

Quant à notre « déployabilité », c'est-à-dire notre capacité à honorer le contrat opérationnel le plus exigeant, en 2001, nous avions étudié notre capacité à déployer plus de 20 000 hommes, c'est-à-dire une division, en Afghanistan. Nous avions nommé cette planification, opération « Vérité ». Nous n'avons pas d'incapacité vu les effectifs à remplir le contrat haut qui nous est donné par la nation, via la loi de programmation militaire, soit plus de 50 000 hommes. Mais il faut bien comprendre que des pans complets d'activités seront stoppés et que l'impact sur la formation et l'entraînement ne sera jamais négligeable.

Les enseignements de cette planification étaient que, si nous n'avions pas de réelles contraintes pour les effectifs à projeter, sous réserve bien sûr de prendre la décision d'arrêter nos activités d'entrainement et de « soulager » les opérations en cours, le principal problème était celui de nos équipements. Nous avions vérifié, à travers cette planification « Vérité », que nos faiblesses majeures tenaient essentiellement à l'absence des programmes de cohérence opérationnelle et à des matériels vieillissants dont la disponibilité technique opérationnelle aurait exigé un effort très important de remise à niveau.

Pour répondre très précisément : l'engagement de 50 000 hommes ne représente pas un problème. Nous prendrons, s'il en est besoin, des soldats au sortir des écoles. Cela entraînera une facture très lourde en post-engagement, en terme de formation et d'entraînement. Cela nécessitera surtout un très gros effort national pour obtenir le parc lié au niveau d'intensité de l'engagement.

Benoît d'Aboville — Il s'agit tout de même d'une traite sur l'avenir immédiat. Le niveau de « déployabilité » est prévu pour une courte durée. Cela pose le problème de la stratégie de sortie, de la simultanéité des crises, etc.

Général Antoine Lecerf — Monsieur l'Ambassadeur, vous avez entièrement raison, mais je dirai que cela n'est pas directement notre problème mais un problème politique. Le mien est d'assurer ce niveau de « déployabilité » sur un an, ce qui représente déjà un effort colossal qui devra être soutenu par la nation. Les difficultés techniques seront certainement nombreuses. Mais nous serions d'autant plus capables de remplir ce contrat, avec un délai de montée en puissance. Nous allons en effet arrêter un certain nombre d'activités. Cela se fera aussi au niveau politique, international, etc.

Jean-Claude Mallet — En vous écoutant, il semble assez plausible de trouver les effectifs nécessaires, le cas échéant, de trouver le temps de les former dans le cadre de cette montée en puissance. L'une des principales difficultés ne résiderait-elle pas dans l'organisation du flux logistique, la disponibilité des rechanges, des munitions, l'ensemble des capacités qui font qu'un effectif ne constitue pas encore une capacité opérationnelle ?

Général Antoine Lecerf — J'aime cette notion de contrat. Il représente le cadre d'ordre qui me permet de travailler sur les capacités dont je dispose à monter en puissance. Il n'y a aucun problème sur le plan des effectifs, au niveau interarmées.

Il est vrai, cependant, que sur l'ensemble des points que vous avez évoqués, il existe de réelles difficultés. Cela nécessitera un effort national. Si le Président de la République décide cet engagement majeur, il le fait pour de bonnes raisons. Qu'un camion de transport soit en vert armée, en blanc ou en jaune, cela m'est égal.

Amiral Édouard Scott de Martinville — Je voudrais quitter les opérations extérieures pour revenir sur le territoire national, compte tenu de l'expérience que vous avez également en la matière. Dans l'hypothèse où nos travaux sur une stratégie globale de sécurité nationale, comme l'a demandé le Président de la République, nous amèneraient à préconiser un raffermissement du processus de planification civilo-militaire et d'entraînement civilo-militaire afin de faire face à des crises importantes, pandémies ou grandes catastrophes naturelles par exemple, quelles conséquences cela aurait-il, selon vous, sur la préparation opérationnelle de vos unités ? Voyez-vous des limites à ce processus ?

Général Antoine Lecerf — J'ai dit tout à l'heure qu'il fallait du sens. Si j'ai cette vie et cette passion, c'est parce que j'y trouve deux sens : être un des modestes acteurs de la défense de mon pays et de mes concitoyens – je fais partie d'une génération qui est encore émue par *La Marseillaise* ou la levée des couleurs ; vivre au contact des hommes, faire alliance avec eux, condition pour aller ensemble vers les lieux de combat.

J'ai partagé avec le Président tout un travail sur la question que vous avez posée. Je crois qu'il faut bien distinguer ce qu'on appelle défense et ce qu'on appelle sécurité. Je considère que la sécurité de nos concitoyens ne correspond absolument plus aux frontières physiques de l'État français, mais elle est aux frontières de l'Europe, voire bien au-delà, concernant notamment certains facteurs comme la drogue. Pour moi, il y a ceux qui défendent, et ceux qui assurent la sécurité immédiate des citoyens. Je considère que l'engagement de la force armée à l'intérieur des frontières physiques de notre pays est une possibilité que je ne veux même pas envisager. Il est en revanche évident, et l'action du secrétaire général de la défense nationale a été à cet égard déterminante, lorsque nous avons recensé sur papier le catalogue de toutes les capacités existant dans les armées, pouvant être mises à la disposition des autorités civiles et de nos concitoyens. L'engagement des armées doit être automatique ; je l'ai déjà réalisé à Amiens ou à Vimy. C'est la priorité. L'important dans la démar-

che de la Commission est l'appropriation par le peuple – et je trouve très bien, pour cette raison, que cette audition soit publique – de sa défense et de sa sécurité. Si ce lien entre le peuple français et le soldat que je suis n'existe pas, moi, je m'en vais. Je ne suis pas un mercenaire. Je suis un citoyen français.

Jean-Claude Mallet — Ce que vous venez de dire me paraît essentiel pour nos réflexions. Vous seriez d'accord, si je vous comprends bien, pour dire qu'un élément important de la légitimité du métier de soldat et des missions assignées à nos armées, consiste dans le fait qu'elles incluent explicitement, une forme de contrat opérationnel, lié à des actions participant à la sécurité nationale sur le territoire, dans des domaines qui sont ceux qui relèvent, dans un pays démocratique, de la capacité et du métier des forces armées. L'idée que, dans une future loi de programmation, on observe une forme d'engagement « contractuel », des objectifs de capacité liés plus spécifiquement à la protection des populations sur le territoire national, ne vous choque pas. Est-ce bien cela ?

Par ailleurs, sur la question de la légitimité, ne craignez-vous pas, comme cela a été dit par l'un de vos prédécesseurs, le général Bentégeat, que, en ce qui concerne les opérations extérieures, considérées comme des lieux où se décide aujourd'hui une partie de notre sécurité ainsi que l'avenir du droit international, la multiplication des engagements à l'extérieur ne suscite une forme de lassitude dans l'opinion ? Si c'est le cas, quels seraient selon vous les moyens de nature à renforcer cette légitimité aux yeux des Français ?

Général Antoine Lecerf — Monsieur le Président, votre première question me choque. La notion de contrat n'a pas de sens pour moi en ce qui concerne la protection de nos concitoyens. Les forces armées ont toujours été engagées, quel que soit l'endroit où ceux-ci se trouvent. Cela fait partie de la posture permanente ; c'est une obligation quotidienne. L'équilibre entre l'engagement en opération – qui fait partie de la défense de nos concitoyens, de notre jeunesse et de l'avenir – et les opérations intérieures – qu'elles se fassent dans l'Hexagone ou dans les DOM-COM – revient à une décision politique. S'il est un domaine où aucun contrat n'est de mise, c'est bien celui-là.

J'avoue que, sur votre seconde question, je ne saurais répondre en ce qui concerne l'attitude du peuple français. Je me déplace en uniforme et ne vois à mon passage que des sourires et des signes amicaux. Je ne dispose d'aucune information me permettant d'y répondre.

Jean-Claude Mallet — Vous ne ressentez donc pas cette lassitude ?

Général Antoine Lecerf — Non, pas du tout. Je n'ai pour ma part aucune lassitude non plus. En revanche, j'ai ressenti comme COMANFOR de Licorne, la lassitude des organisations internationales au regard des difficultés pour amener un pays à une vraie sortie de crise.

Jean-Claude Mallet — Je reviens sur la question antérieure afin de la préciser. Nous ne disposons pas aujourd'hui, de manière formelle ni sur le

plan juridique, de document précis qui précise, si nous avons un engagement sur Vigipirate, le maximum des capacités dont nous devons disposer sur le territoire. Vous me répondrez que nous avons toutes les capacités. Mais le fait de ne pas disposer d'instrument donnant des objectifs dans tel ou tel scénario ou hypothèse d'utilisation des moyens militaires, sans qu'il s'agisse forcément de combat, mais de sécurité, ne constitue-t-il pas un manque ?

Olivier Debouzy — Mon Général, je voudrais vous poser une question qui a trait à nos relations avec nos alliés. Lorsque la force d'action terrestre intervient sur des théâtres d'opération extérieurs, elle le fait dans le cadre d'opérations sanctionnées par l'ONU, aux côtés des forces armées d'autres pays. Je voudrais cibler l'objectif sur les relations que la force d'action terrestre entretient avec nos alliés, britanniques ou américains, par exemple, et savoir quel est votre jugement sur les capacités d'interopérabilité avec ces alliés. Sont-elles bonnes ? Soulèvent-elles des problèmes techniques ou de commandement ? Ces capacités vous permettent-elles d'agir de concert avec nos alliés si le Président de la République le décide ? Si ce n'est pas le cas, avez-vous des suggestions à formuler ou des idées sur la façon dont cette interopérabilité et cette capacité d'action en commun pourraient être améliorées ?

Général Antoine Lecerf — Je vais vous répondre à mon niveau de responsabilité ; mais il s'agit de vécu. Un de mes principaux adjoints est un général de corps d'armée, Christian Damay, chef de l'état-major du quartier général du corps de réaction rapide français. Nous sommes localisés dans la même ville. Cet officier général est en permanence, semaine après semaine, dans un contexte multinational qui est celui de sa propre formation, dans lequel il y a des officiers américains, roumains, autrichiens, allemands, britanniques, etc. Lors de la présentation des armées de terre et de l'air, à Mourmelon, la présentation était faite par un officier roumain et un officier britannique. Cette réalité est donc vécue au quotidien, dans l'Alliance, dans l'Union européenne et sur les théâtres. J'ai pour ma part passé treize mois avec un général béninois, un des êtres humains les plus remarquables que j'ai rencontré. Notre alliance est soudée au plus près, c'est notre force. J'ai des contacts permanents avec mes homologues européens. C'est ma priorité. Il est d'ailleurs à ce titre intéressant de voir comment nos organisations évoluent ensemble, non pas à la même vitesse, mais avec une certaine similarité. J'ai toujours vécu en inter-armées ; je suis toujours allé en opération avec des marins et des aviateurs ; ce vécu multinational est, je vous le garantis, vrai au quotidien. Je compte des officiers de liaison de toutes nationalités au sein de mon état-major.

Jean-Claude Mallet — Je voudrais revenir sur un des points de votre introduction qui concerne les hommes et les femmes engagés sous vos ordres. Cette dimension humaine est au cœur de toutes les réflexions et des priorités de la Commission. Cela fait dix ans que les armées ont été professionnalisées ; ce mouvement de professionnalisation concernait au

premier chef l'armée de terre. Dix années représentent une première étape importante. Cela coïncide parfois avec des durées de contrat. Quel est votre sentiment sur les points que vous avez évoqués : la fidélisation, la vie de famille de ces hommes et de ces femmes qui partent en opération, déployés sur le terrain pour une opération Vigipirate sur telle ou telle ville française, ou qui partent plusieurs fois dans l'année pour des opérations à l'extérieur du territoire national ? Avez-vous le sentiment que ces hommes et ces femmes sont prêts à continuer ? Éprouvez-vous au contraire des difficultés dans la fidélisation de ce recrutement ? Pensez-vous par ailleurs que la politique française, en matière de ressources humaines, les armées et le ministère de la Défense dans son ensemble, font suffisamment pour prêter attention aux familles et à la dimension essentielle de la vie privée ? La politique d'accompagnement familial vous semble-t-elle aujourd'hui à hauteur des attentes de ces professionnels ?

Général Antoine Lecerf — Dans votre question se trouvent des points sur lesquels je pourrai répondre aisément et d'autres sur lesquels je renverrai les membres de la Commission vers des personnes plus qualifiées que moi.

Tout d'abord, concernant la professionnalisation. Je faisais partie, à cette l'époque, des unités professionnelles de la Légion étrangère. Il y avait par ailleurs des unités professionnelles et d'autres, non professionnelles. Par conséquent, il y avait deux armées. Le constat que fait un COMANFOR Licorne est celui-ci : à présent, il n'existe qu'une seule armée de terre avec une extraordinaire richesse. En effet, l'armée a conservé sa richesse culturelle. De mon côté, j'ai eu la brigade d'infanterie de marine, la 6e brigade légère blindée, la 7e brigade blindée, la 11e brigade parachutiste et la 9e brigade légère blindée de marine. Toutes ces unités ont une culture différente. Elles ont une identité différente également ; cependant, elles ont la même efficacité. Pour moi, cette diversité est une richesse incroyable.

D'autre part, sur la condition des familles. À l'opposé de ma génération, à présent, au sein des ménages, le conjoint travaille. Certes, il existe des problèmes terribles liés à la mobilité et nous constatons également une croissance du célibat géographique. Je ne crois pas que les conditions matérielles existent pour faire en sorte que les familles de militaires (caporal, caporal chef, sous-officier, officier) puissent vivre très normalement. Une réflexion doit être menée dans ce domaine. Un quart de l'armée de terre est en permanence en posture opérationnelle ; ceci a une incidence inévitable sur la vie des familles.

Concernant la fidélisation. Il s'agit d'un problème très important. Il se trouve, aujourd'hui, une recherche de performance. Pour qu'un régiment fonctionne, il est nécessaire d'y trouver des personnes très jeunes, moins jeunes, et des anciens. Le « paquetage » est à la fois constitué d'une paire de chaussures et d'un béret mais il renvoie aussi à la possibilité de la reconversion. Entre les deux, nous trouvons la deuxième carrière. Cette dernière permet le maintien au sein de l'institution de ceux qui le méritent et qui constituent l'épine dorsale de ce corps qu'est le régiment. Il

s'agit aussi d'un moment de préparation à leur reconversion. Je ne suis pas sûr que nous maîtrisions encore très bien tous ces éléments.

Benoît d'Aboville — Je voudrais revenir sur les Opex. Est-ce que vous pensez que la durée des rotations doit être aménagée ? Ou est-ce que le compromis actuel est compatible avec certaines capacités des familles à absorber les absences ?

Général Antoine Lecerf — Je crois qu'il est plus facile pour les familles de savoir que les maris sont en opération que des les savoir absents en permanence sachant qu'ils sont ailleurs qu'à la maison. La montée en puissance de l'ensemble de la préparation des forces fait que les hommes et les femmes sont souvent absents de chez eux. Votre question est au cœur d'une remise à plat de notre système que nous conduisons aujourd'hui pour d'autres raisons. Les quatre mois sont très liés à notre rythme de préparation opérationnelle avec des brigades qui sont successivement en alerte, en projection, etc. S'il n'y avait pas d'unités françaises en Côte d'Ivoire sur ce rythme-là, cela ne marcherait pas. Mais nous ne pouvons maintenir des gens 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 pendant six mois.

Jean-Claude Mallet — Merci beaucoup.

AUDITION
DU COLONEL CHRISTOPHE ABAD

JEUDI 25 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Mon Colonel, la Commission est très heureuse de vous accueillir. Vous commandez actuellement le 31e régiment du génie de Castelsarrasin, où vous avez effectué une partie importante de votre carrière. Vous avez été engagé, en 1993, en ex-Yougoslavie dans une période où vos soldats étaient exposés à des dangers assez graves et avaient une mission difficile à exercer. Nous avons souhaité vous entendre pour bénéficier de votre expérience comme chef de corps mais aussi de votre expérience comme soldat depuis le début de votre carrière.

Colonel Christophe Abad

Monsieur le Président, madame et messieurs les membres de la Commission, je suis très honoré de pouvoir témoigner en qualité de chef de corps d'un régiment de forces. Je voudrais tout d'abord et en premier lieu exprimer la fierté que j'éprouve à exercer les responsabilités qui sont les miennes aujourd'hui. Je sers mon pays depuis maintenant vingt-deux ans et j'ai conscience de faire un métier extraordinaire à la tête d'une communauté humaine particulièrement enrichissante. Je souhaite vous convaincre que le corps de troupe représente la substantifique moelle de l'armée de terre, en quelque sorte son pion de base en terme de cohérence et de cohésion.

Mon témoignage portera tout d'abord sur les missions que mon régiment est en mesure de remplir en illustrant mon propos par des exemples récents. Je m'efforcerai ensuite de vous immerger dans cet environnement si particulier qu'est le corps de troupe en vous faisant partager mes satisfactions, mais aussi mes préoccupations, et en évoquant surtout ce que j'ai de plus cher en tant que chef, à savoir ma ressource humaine.

Le 31e régiment du génie de Castelsarrasin, que j'ai l'honneur de commander, possède une organisation, des matériels et des compétences, qui permettent d'agir dans les trois grandes directions stratégiques définies par le Président de la République.

Tout d'abord, dans le cadre d'un conflit majeur induit par une brusque aggravation de la situation internationale, le régiment remplit

des missions d'appui direct au combat. Qu'entend-on par des missions d'appui direct au combat ? Pour faire simple, la raison d'être du régiment consiste à faciliter l'action de mes camarades fantassins et cavaliers. Vous comprendrez donc aisément que le cadre de mon action est par essence interarmes.

Il s'agit tout d'abord de faciliter la manœuvre des forces amies en garantissant leur liberté de mouvement sur l'ensemble du théâtre d'opération. Cela se traduit, par exemple, par des actions de dégagement d'obstacles. *A contrario*, la mission du régiment peut consister à créer des obstacles de toute nature pour entraver la manœuvre de l'adversaire. Cet appui consiste enfin à faciliter le déploiement de forces amies en aménageant des plates-formes sommaires ou en créant des obstacles ou des ouvrages de protection : postes de commandement, postes d'observation ou postes de tir. Enfin, lorsque cela est nécessaire, mes hommes effectuent des opérations de déminage et de dépollution. Que veut dire le terme de « dépollution » ? Il s'agit de conduire des actions visant à neutraliser, à évacuer puis détruire toute sorte de munitions jonchant le sol.

La deuxième grande direction stratégique est la lutte contre l'instabilité dans le cadre de nos engagements internationaux. Il s'agit des opérations extérieures conduites actuellement par l'armée de terre. En règle générale, dans ce cadre-là, le génie facilite le déploiement de la force en faisant effort sur l'aménagement et la protection des zones d'implantation, mais aussi sur le rétablissement de voies de communication. Lorsque la force s'inscrit dans la durée, comme c'est le cas sur bon nombre de théâtres, notre action consiste à mener des travaux d'amélioration à la fois de la sécurité et du bien-être des unités. Sur les théâtres comme l'Afghanistan et le Liban, nous effectuons également de nombreuses missions de dépollution. Je voudrais attirer votre attention sur une compétence particulière détenue au régiment et qui répond à un besoin croissant en opération. Il s'agit de la lutte contre les engins explosifs improvisés, employés fréquemment en Afghanistan et au Liban. J'ai en permanence une équipe déployée, comme c'était le cas cet été au Liban, et comme c'est le cas actuellement en Afghanistan.

Je termine l'inventaire des missions stratégiques, en évoquant celles qui consistent à assurer la protection de nos concitoyens face aux menaces et risques quotidiens. Dans ce domaine, force est de constater que le régiment possède des savoir-faire particulièrement adaptés. Je distinguerai deux types de missions sur le sol national : celles qui sont planifiées comme Vigipirate et celles qui sont conduites en situation d'urgence.

Je voudrais vous citer l'exemple d'une intervention au profit des populations. En effet, le 22 janvier dernier, d'importantes chutes de neige ont paralysé toutes les voies de communication et entraîné une coupure des lignes électriques et téléphoniques dans tout le département de la Creuse. À la suite d'une demande de concours du préfet de zone de défense, une compagnie de combat, qui se trouvait alors en manœuvre sur le camp de la Courtine pour préparer son départ au Liban, a participé aux travaux de dégagement des axes routiers dans la région de Guéret en complément des services de l'État : DDE, EDF et France Télécom. Je

pense très sincèrement qu'il s'agit d'un cas d'école, car cette compagnie possédait tous les moyens pour remplir cette mission, alors qu'elle n'était pas partie à la Courtine pour cela. Les moyens polyvalents du génie ont permis de déblayer la neige sur les axes et d'enlever les arbres en travers des routes. Au bilan, les hommes de la compagnie ont vécu une expérience humaine particulièrement riche en portant secours à des populations. J'ai d'ailleurs pu percevoir beaucoup de fierté dans leur regard, d'autant plus que les médias régionaux et nationaux s'étaient largement fait l'écho de leur action.

En conclusion de cette première partie, j'espère vous avoir convaincu de la très grande diversité des missions remplies par mon régiment. Le métier de sapeur est un métier difficile, qui comprend des risques élevés. J'ai d'ailleurs perdu l'un de mes sous-officiers il y a trois mois jour pour jour, le 25 juillet, dans une opération de dépollution dans le sud du Liban.

J'aborde à présent un volet plus personnel qui consiste à vous faire part de ma vision du fonctionnement de mon régiment au quotidien. Je dirais que la préparation à l'engagement opérationnel constitue la raison d'être de mon régiment. Elle concentre une part très importante de mon énergie, même si mes prérogatives couvrent aussi le domaine budgétaire et celui fondamental de la gestion des ressources humaines. À mes yeux, cette préparation à l'engagement opérationnel repose sur trois grands piliers indissociables : la maîtrise des savoir-faire individuels et collectifs, la préparation physique et la préparation psychologique. Mon action consiste donc à trouver un savant équilibre entre la dimension technique et la dimension humaine de l'exercice du métier des armes. La dimension technique m'amène à faire deux observations personnelles. Contrairement à ce que certains concitoyens pensent encore, nos soldats doivent posséder de très nombreuses compétences techniques, ce qui nécessite d'ailleurs des actions de formation particulièrement lourdes et un entretien régulier. C'est le cas, par exemple, d'un opérateur radio ou encore d'un enginiste. Le poids que représente la formation dans la vie d'un régiment me conduit à souligner l'importance de la fidélisation de notre personnel qualifié.

La deuxième observation concerne les conditions d'entraînement, qui sont une préoccupation permanente d'un chef de corps. Je voudrais préciser que la vie d'un régiment est rythmée par un cycle de seize mois au cours duquel nous alternons des périodes d'alerte, des périodes de préparation opérationnelle et des périodes de projection. Je suis actuellement en période de préparation opérationnelle depuis le début du mois d'octobre et j'engagerai début 2008 environ 60 % de mon régiment en opérations extérieures et dans les DOM-COM. Compte tenu de la très grande diversité des missions susceptibles d'être remplies, l'entraînement est adapté à la nature des projections. Nous ne nous préparons pas à partir en Guadeloupe comme nous nous préparons à partir en Afghanistan. L'aptitude opérationnelle repose bien sûr sur la qualité des hommes, mais aussi sur la qualité du matériel. Mon régiment se caractérise par l'existence de nombreux types de véhicules et engins, dont certains

n'existent qu'en un seul exemplaire, mais dont l'ancienneté a un impact direct sur la disponibilité. Ce n'est un secret pour personne. L'armée de terre rencontre un problème de disponibilité de ses matériels. Les efforts de la chaîne de maintenance portent sur le matériel engagé en opération, ce qui est totalement logique. Cela se fait néanmoins au détriment du matériel qui reste en métropole et qui est pourtant indispensable pour conduire l'entraînement des unités. Pour mon régiment, la situation est aujourd'hui juste acceptable, et je rends hommage aux remarquables efforts déployés par mes maintenanciers. Je dois avouer que nous déployons beaucoup d'énergie dans ce domaine et que certains signes de lassitude sont perceptibles.

Je souhaite à présent évoquer la dimension humaine de mon métier. Comme l'affirmait Ardant du Picq : « L'homme est l'instrument premier du combat. » Au-delà des compétences détenues, l'aptitude opérationnelle d'un régiment repose surtout sur le développement des forces morales de son personnel. Cela est d'autant plus important que les opérations auxquelles nous participons sont de plus en plus exigeantes alors même que les jeunes que nous recrutons ont tendance à considérer le travail comme un moyen et non comme une fin, acceptant de plus en plus difficilement les contraintes. Comment cela se décline-t-il au sein de mon régiment ? Tout d'abord, je reste attentif à ce que chaque personnel garde en permanence à l'esprit que nous ne faisons pas un métier comme un autre et que les tentatives de banalisation sont à proscrire. Je rappelle d'ailleurs souvent à mes cadres, quand je suis en cercle restreint, que nous pouvons un jour être détenteur, au nom de la nation, de la responsabilité d'infliger la destruction et la mort, au risque de notre vie, même s'il s'agit de conditions extrêmes. J'évoquais précédemment l'importance de la formation du personnel et les efforts consentis au niveau d'un régiment. La formation comprend systématiquement un volet éducation qui est d'autant plus important que l'on cible des cadres sous-officiers ou officiers. L'effort consenti par nos écoles de formation initiale dans le domaine de la formation au comportement me paraît aller dans le bon sens et doit être poursuivi sans relâche. L'objectif de tout chef de corps est donc de fédérer une communauté humaine riche et diversifiée autour de valeurs qui sont compréhensibles de tous : le respect des personnes, la solidarité, le goût de l'effort et du dépassement de soi, la disponibilité, la rigueur et la discipline. Le sentiment d'appartenance à une communauté, à une famille, me paraît essentiel.

À mes yeux, le régiment est le meilleur niveau d'identification et de référence, symbolisé notamment par ses traditions et son drapeau. C'est en tout cas ce que je ressens au quotidien.

Je terminerai avec deux sujets qui sont autant de préoccupations. Le premier a trait à la fidélisation, notamment celle des militaires du rang. La seconde concerne la préservation d'un équilibre de plus en plus instable entre les aspirations professionnelles et les aspirations personnelles de la sphère privée. Nous investissons beaucoup dans la formation des jeunes que nous recrutons dans un environnement de plus en plus concurrentiel. Adeptes du zapping, les nouvelles générations sont dures à

fidéliser dans la mesure où elles perçoivent souvent leur relation à l'institution militaire de manière simplement contractuelle. S'engageant souvent « pour voir », nous devons leur donner l'envie de rester en leur offrant ce qu'ils ne peuvent pas trouver ailleurs. Cela nécessite, entre autres, que les conditions d'exercice du métier soient satisfaisantes. Cela nécessite aussi que leur travail soit reconnu et valorisé. À ce sujet, je tiens à souligner que je suis admiratif de voir à quel point notre système permet à la fois le brassage et l'ascension sociale. Je pense que l'armée de terre est exemplaire dans ce domaine, au même titre que les autres armées. Finalement, la fidélisation reste un challenge ambitieux qui nécessite l'investissement total des chefs. Je reste persuadé qu'encore aujourd'hui un soldat qui a un excellent chef est prêt à donner beaucoup pour lui et à le suivre n'importe où. Nous touchons là l'essence même du métier de soldat. Il n'en demeure pas moins que l'armée de terre est parfois victime de son succès dans la mesure où le personnel arrivant au terme de son contrat possède un label « savoir-faire » et surtout « savoir-être » particulièrement appréciable pour l'entreprise. Je le constate régulièrement au sein de mon régiment avec des qualifications qui sont directement transposables dans les domaines de la logistique et des travaux publics.

La prise en compte de l'environnement personnel et familial reste plus que jamais un sujet d'actualité. Le soldat est avant tout un citoyen qui évolue au sein de la société civile. Cette appartenance le conduit à exprimer des aspirations comme la flexibilité du temps de travail, le temps libre, l'accession à la propriété, le travail du conjoint. Alors même que le métier militaire nécessite une disponibilité physique et morale, ce n'est pas un hasard si les premiers travaux du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire ont porté sur l'attractivité de la condition militaire et sur les rémunérations. Quand je discute au quotidien avec mes hommes, je constate que les recommandations formulées suscitent désormais une forte attente. Ces soldats ont besoin de la reconnaissance de la nation. Je vous assure aussi qu'ils sont fidèles et qu'ils restent très fortement attachés aux valeurs qui fondent l'état de militaire.

Je vous remercie de votre attention et me tiens prêt à répondre à vos questions.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Merci beaucoup, mon Colonel, nous pouvons vous assurer que nos différentes visites des forces sur les différents théâtres extérieurs, où opèrent très fréquemment vos hommes, nous donnent ce sentiment d'une grande passion pour leur métier.

J'ai une question relative à la spécificité de votre régiment. Mon impression est que le 31e régiment du génie n'est jamais engagé comme régiment en tant que tel, mais comme un « réservoir de capacités ». En fonction des besoins des opérations sur les théâtres intérieurs et

extérieurs, des modules de force sont utilisés. À la différence des régiments d'infanterie ou des régiments de chars, il me semble que l'engagement en bloc du régiment n'est pas évident dans les scénarios que nous étudions. Comment fait-on pour assurer une cohésion globale à un niveau régimentaire, s'agissant d'unités qui sont utilisées très fréquemment à des niveaux infrarégimentaires ?

Colonel Christophe Abad — Monsieur le Président, je répondrai très simplement à votre question en vous confirmant tout d'abord que la réalité des missions que nous remplissons aujourd'hui se traduit par l'engagement de moyens du niveau de l'unité élémentaire, c'est-à-dire de la compagnie. Il n'en demeure pas moins que la capacité d'engager tout ou partie du régiment reste possible. C'est le cas par exemple du 17e régiment du génie parachutiste de Montauban, dont le chef de corps a pris récemment le commandement du bataillon français à Mitrovica au Kosovo. Cela montre bien la possibilité pour le chef de corps que je suis de partir à la tête de ses hommes, même si, actuellement, l'armée de terre engage plutôt des groupements tactiques interarmes, au sein desquels se trouvent des unités du génie.

Pour répondre précisément à votre question : quel est l'impact de la réalisation de ce type d'engagement sur la cohérence et la cohésion de l'unité ? En premier lieu, les compagnies que j'ai l'honneur de commander n'ont pas de missions dédiées. Chaque compagnie de combat peut remplir des missions très différentes, que ce soit en République de Côte d'Ivoire, en Afghanistan, au Liban ou dans les DOM-COM. Dans la vie de tous les jours au quartier, le régiment existe en tant que tel et la diversité des engagements n'affecte en rien la cohésion. Notons que si le régiment peut, dans l'absolu, être engagé au complet, il l'est assez rarement dans la réalité.

Thérèse Delpech — Dans les missions que vous êtes amené à remplir, vous avez des problèmes liés à la formation et à la disponibilité des hommes ainsi qu'à la qualité, au nombre et à l'adéquation des matériels dont vous disposez. Vous nous avez laissé entendre que vous aviez quelques problèmes réels sur ce dernier point. Est-ce que vous pourriez nous en dire davantage, nous parler des moyens qui vous font défaut, nous dire comment les choses ont évolué ces dernières années et comment elles devraient évoluer dans les quinze ans à venir ?

Colonel Christophe Abad — Vous avez évoqué la question de la disponibilité des hommes. Un régiment est avant tout un système d'hommes. La disponibilité des hommes ne pose pas de problème en tant que tel. Mes hommes ont la passion pour leur métier et répondent toujours présent, que les missions soient planifiées ou impromptues, à l'exception bien sûr du personnel en stage de formation, en mission spécifique ou bien en congé de maladie.

S'agissant des matériels, il est vrai que je ne peux pas disposer aujourd'hui de l'ensemble de mes matériels. C'est une réalité qui ne touche pas que le régiment ; elle touche l'ensemble de l'armée de terre.

Nous rencontrons essentiellement des problèmes de pièces détachées. Il faut bien reconnaître que lorsque nous regardons l'ancienneté de nos parcs, certains ont été mis en service avant même que je n'entre dans l'armée de terre, et ont donc une ancienneté supérieure à vingt-cinq ans.

Jean-Claude Mallet — Pourriez-vous être un peu plus spécifique sur le matériel utilisé ? Combien de catégories de matériel avez-vous dans votre régiment ?

Colonel Christophe Abad — Un régiment du génie tel que le mien comprend environ 360 matériels. Nous possédons une trentaine de types différents. Nous avons des véhicules qui vous sont peut-être familiers, tels que le véhicule de l'avant blindé que l'on trouve également dans les régiments d'infanterie, mais aussi des matériels spécifiques comme le moyen polyvalent du génie, véritable tracto-chargeur, ainsi que des moyens qui permettent de réaliser des obstacles à base de mines antichar comme l'enfouisseur de mines ; quelques moyens d'organisation du terrain, qui permettent de faire des travaux de terrassement – niveleuse, bouteur, compacteur. Nous avons également des véhicules de la gamme tactique (véhicules de transport sur roues) et des chenillés (des chars).

Jean-Claude Mallet — Dans cette série, pouvez-vous nous donner des exemples de la proportion de ce qui marche et ce qui ne marche pas pour les différentes catégories de véhicules ?

Colonel Christophe Abad — Si je prends l'exemple des 50 véhicules de l'avant blindé, la disponibilité technique immédiate est de l'ordre de 50-60 %. De manière plus générale, elle oscille selon les parcs entre 45-50 % et 75-80 %. Les véhicules qui font l'objet de la disponibilité technique la plus favorable sont les véhicules sur roues, qui me permettent d'effectuer des liaisons et de transporter du personnel.

André Dulait — Pouvez-vous nous dire quelle est la disponibilité de vos chars à chenilles ? Concernant les engins explosifs improvisés, pouvez-vous développer ce point en nous indiquant quelle est la formation dans votre régiment pour éviter les accidents ?

Colonel Christophe Abad — Pour répondre à votre première question relative aux engins blindés du génie, nous sommes sur une disponibilité de l'ordre de 50 à 60 %. Si, bien entendu, les matériels sont affectés aux compagnies, nous sommes entrés désormais dans une logique de mutualisation, qui nous permet de satisfaire les besoins des compagnies, notamment lorsqu'elles partent en manœuvre. Nous sommes ainsi déjà dans l'esprit de la future politique d'emploi et de gestion des parcs que l'armée de terre mettra en œuvre à compter de la rentrée 2008.

S'agissant de la lutte contre les engins explosifs improvisés, j'ai du personnel titulaire de la qualification Nedex (neutralisation, enlèvement et destruction des explosifs). Au régiment, je dispose d'une équipe de 9 sous-officiers, qui ont fait une première partie de carrière dans le domaine du combat du génie et qui, à un moment donné, rejoignent cette

spécialité. Les connaissances techniques et la formation sont particulièrement exigeantes. Ces sous-officiers font l'objet de toute mon attention au quotidien, car le besoin d'équipes à projeter sur les théâtres est de plus en plus croissant.

André Dulait — Est-ce que vous avez des difficultés de recrutement ?

Colonel Christophe Abad — Non, je n'ai pas de difficultés de recrutement. Dans un régiment comme le mien, les spécialistes qualifiés Nedex font figure d'équipiers d'élite exerçant une fonction noble, compte tenu de la spécificité des missions et de la grande diversité des qualifications détenues. J'ai un nombre de candidats très important et je ne peux pas satisfaire tout le monde.

S'agissant de la façon dont nous appréhendons les missions de lutte contre les engins explosifs improvisés, il y a une ingéniosité impressionnante sur les théâtres. C'est une discipline où les équipiers doivent se remettre en cause en permanence. Il existe un système de « retour d'expérience » à travers des photos, des récits. Ce travail est indispensable pour permettre de confirmer des procédures d'intervention dans ce type d'incidents.

Jean-Claude Mallet — Mon Colonel, je vous remercie. Je voudrais apporter un témoignage car cette lutte contre les engins improvisés a pour objectif premier la protection de nos forces, mais aussi la protection des populations civiles. J'étais au Liban, il y a une dizaine de jours. J'ai vu votre équipe sur le terrain et constaté sur place que ces collines du Sud Liban sont absolument infestées de sous-munitions ou de munitions. Afin de favoriser la progression des engins français, qui patrouillent dans la région pour assurer la mission, mais aussi dans l'objectif d'aider au rétablissement progressif de l'agriculture ou simplement de la paix dans la région, il y a tout un travail considérable de dépollution avec des engins d'une extrême dangerosité. La sophistication des interventions n'a cessé de croître ces dernières années, tant en effet de ceux qui dépolluent, que de ceux qui envoient les éléments polluants.

Alain Delpuech — Est-ce que le maintien en condition opérationnelle (MCO) pourrait être assuré, y compris sur le terrain, par du personnel non-militaire ? Est-ce que l'industriel fournisseur du matériel pourrait assurer ce MCO et être responsabilisé sur sa disponibilité ?

Dans un contexte de soutien aux populations et de reconstruction, comment se fait la gestion sur le terrain avec les différentes parties prenantes ? Quelle est votre responsabilité ?

Colonel Christophe Abad — S'agissant de la première question sur l'emploi éventuel de personnel non-militaire dans le cadre du soutien au sens large, je ne peux pas vous dire précisément ce que serait un tel soutien, pour lequel je n'ai aucun vécu. Avec du personnel militaire, l'expérience montre qu'aussi bien en phase de préparation qu'en phase opérationnelle, les maintenanciers sont une population qu'il est très intéressant de posséder dans la mesure où elle permet de délivrer des efforts assez

facilement. Je ne peux vous dire précisément comment se déroulerait le maintien en condition opérationnelle de mes matériels avec le seul personnel civil. Bien sûr, au sein des ateliers régimentaires, je dispose de personnels civils, en faible proportion. Il est important de noter que le personnel militaire a aussi cette vertu de pouvoir être projeté dans son cœur de métier, et, lorsque la mission l'exige, hors de sa spécialité. En effet, quand j'envoie en Guadeloupe une unité Proterre, il n'est pas exclu d'y trouver des maintenanciers.

Jean-Claude Mallet — Pouvez-vous préciser pour l'assemblée la définition d'une unité Proterre ?

Colonel Christophe Abad — L'unité Proterre est une compagnie de 61 personnels, qui remplit des « missions communes de l'armée de terre », c'est-à-dire des missions classiques comme la surveillance ou encore l'observation. La particularité de ces missions est qu'elles peuvent être réalisées par tous les régiments de l'armée de terre.

Général Patrice Klein — Est-ce que vous avez les moyens de vous entraîner pour les missions qui vous sont demandées ? Est-ce que vous rencontrez des problèmes logistiques avec le matériel très ancien ?

Colonel Christophe Abad — S'agissant de votre deuxième question, je constate que nous avons du matériel ancien pour lequel nous avons des difficultés à obtenir des pièces détachées.

Général Patrice Klein — Pour les moyens d'entraînement, avez-vous tout ce qu'il vous faut pour vous préparer à l'engagement ?

Colonel Christophe Abad — S'agissant des moyens d'entraînement, je vous disais que la disponibilité technique des matériels des régiments, combinée à une gestion centralisée des efforts, me conduit aujourd'hui à préparer mes unités dans des conditions « juste » satisfaisantes. Je crois que nous ne sommes pas très loin de seuils en dessous desquels nous aurions des difficultés à garantir la très grande qualité de nos forces en opération. Pour prendre l'exemple concret des prochaines projections, 60 % du régiment devraient être projetés dans trois mois sur des destinations très variées dans le cadre des opérations extérieures en Afghanistan, au Liban, en République de Côte d'Ivoire et sur le territoire national (Guyane, Polynésie française et Guadeloupe). S'agissant du territoire national, les moyens à déployer ne sont pas très lourds. En revanche, la compagnie qui ira en Côte d'Ivoire partira avec les moyens organiques. À partir de maintenant, nous allons tout mettre en œuvre pour faire en sorte que sur le plan humain, ces unités soient prêtes, mais aussi qu'elles puissent disposer de tous les matériels nécessaires pour partir. C'est un challenge que je saurai parfaitement relever, mais je ne vous cache pas non plus qu'il sera difficile.

Jean-Claude Mallet — Est-ce que vous pourriez préciser ce que sont les moyens organiques ?

Colonel Christophe Abad — Les moyens organiques sont les moyens de dotation de la dite compagnie. Si je prends l'exemple de la compagnie qui va partir en République de Côte d'Ivoire, elle va partir avec 13 véhicules de l'avant blindé, 8 moyens polyvalents du génie, pour ne citer que les matériels majeurs.

Jean-Claude Mallet — C'est-à-dire que la compagnie prend ses propres moyens, qui sont en principe sur le territoire national, alors que, dans d'autres circonstances, il arrivait que vos compagnies utilisaient des moyens qui étaient déjà projetés.

Colonel Christophe Abad — C'est exactement cela monsieur le Président. Les projections de nos unités se font sur une période de quatre mois, mais la relève du matériel se fait en général tous les ans. Il n'y a pas de règle très précise, mais c'est le cas de la compagnie qui part en Côte d'Ivoire. La compagnie qui va au Liban partira avec ses hommes et son armement, et elle utilisera les matériels qui sont déjà sur place aujourd'hui.

Jean-Claude Mallet — Est-ce que nos alliés européens ou américains rencontrent les mêmes difficultés ?

Colonel Christophe Abad — Sur ce point-là, je n'ai pas connaissance des difficultés rencontrées par nos partenaires.

Olivier Debouzy — Vous avez dans vos troupes des spécialistes techniques dont les compétences sont très valorisées dans le privé. Vous avez également un problème de fidélisation de ces personnels. En quoi consiste précisément ce problème de fidélisation ? Est-ce un problème de rémunération, de carrière, de nature de service ? Est-ce que la spécificité de votre matériel nécessite qu'il soit fabriqué par des entreprises spécialisées dans la production de matériel militaire ? Est-ce que nous ne pourrions pas, par exemple, acheter pour moins cher dans le civil un système de franchissement de brèche, ce qui permettrait de renouveler plus fréquemment le matériel, de telle sorte que vos hommes seraient moins frustrés vis-à-vis du matériel qu'ils pourraient avoir dans le privé ?

Colonel Christophe Abad — L'une des pistes envisagées par l'armée de terre est de travailler sur des matériels existants dans le civil qui nécessitent toutefois certaines adaptations. Par exemple, l'engin du génie d'aménagement, qui est un bouteur que nous devrions recevoir prochainement, va être acheté sur étagères. Des spécificités militaires lui seront apportées comme, par exemple, le blindage de la cabine. Ce mode d'action nous permet d'acquérir du matériel dans des délais beaucoup plus courts.

Vous avez dit que le régiment était composé de spécialistes. Or, le métier de base du régiment est celui de combattant, même si je compte effectivement dans mes effectifs des personnels qui détiennent un certain nombre de qualifications rares et exigeantes en matière de formation comme, par exemple, les conducteurs des moyens polyvalents du génie.

La fidélisation est vraiment un problème de fond dans la mesure où notre personnel est avant tout contractuel : le régiment compte 70 % de contractuels, les officiers le sont pour 20 % d'entre eux, tandis que la totalité des militaires du rang est contractuelle. Bon nombre de jeunes embrassent la carrière des armes, sans motivation particulière, en signant un contrat de cinq ans. Il y a un certain nombre d'attraits comme la quête de l'aventure, la recherche d'un cadre structurant que peut proposer l'armée de terre et le régiment. Durant les cinq ans de contrat, nous allons produire un certain nombre d'efforts en matière de formation : nous prenons un jeune civil pour en faire un soldat professionnel. Quand un jeune quitte l'institution au terme de son premier contrat, je considère que nous sommes en situation d'échec, parce que j'estime qu'il a peu rendu alors que je l'ai beaucoup formé.

Olivier Debouzy — Quelle est la proportion de militaires contractuels quittant l'institution ?

Colonel Christophe Abad — Sur les 860 militaires de mon régiment, un peu moins de 600 sont militaires du rang. Nous recrutons 100 à 115 militaires du rang par an. Cela représente une tâche très lourde pour un chef de corps dans la mesure où ces jeunes en période de formation ne sont pas forcément opérationnels pour l'emploi et la projection.

Qu'est-ce qui peut nous permettre d'inverser la tendance ? L'objectif de l'armée de terre est d'obtenir une ancienneté moyenne de l'ordre de huit ans des engagés volontaires. Force est de constater qu'aujourd'hui nous n'y sommes pas. Lorsque je reçois les jeunes qui désirent quitter le régiment, qu'est-ce que j'entends ? J'entends un jeune qui me dit : « Écoutez, aujourd'hui, j'ai 24 ans. Je viens de vivre une expérience professionnelle particulièrement riche. J'ai commencé à construire une famille avec les contraintes inhérentes. J'ai des qualifications, un savoir-faire, un savoir-être… J'ai envie de tenter l'aventure ailleurs. » Cette attitude est tout à fait compréhensible et l'armée de terre conduit un accompagnement à la reconversion tout à fait respectable. Au régiment, j'ai imposé le principe que 100 % des jeunes quittant l'institution passent par la cellule « reconversion ». Cette population est ainsi très recherchée, notamment par le monde de la logistique et des travaux publics, mais aussi la police et la gendarmerie.

Je ne crois pas que les difficultés matérielles soient discriminantes dans les raisons qui motivent le départ d'un certain nombre de jeunes. Pour autant, il est clair que nos hommes sont sensibles aux conditions d'exercice de leur métier au quotidien, ce qui nécessite, entre autres, de disposer de matériels modernes et performants.

Olivier Debouzy — Pensez-vous qu'un programme d'accompagnement du conjoint, afin de fermer le hiatus entre la vie militaire et la vie de famille, serait un élément de fidélisation important ?

Colonel Christophe Abad — Pour répondre très précisément à votre question, ma réponse est « oui ». Je suis intimement convaincu que la dimension familiale est un enjeu pour les années à venir. Je mesure la difficulté

à concilier un taux d'activité très élevé et le travail du conjoint. Des actions très précises figurent dans les recommandations du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. Nous ne pouvons dissocier l'exigence du métier du soldat de la contrainte qui s'exerce sur sa famille et ses proches.

Jean-Claude Mallet — Pouvez-vous nous donner le rythme de départ vers l'étranger ou les DOM-COM d'une unité élémentaire dans votre régiment ?

Colonel Christophe Abad — C'est une fois tous les seize mois. Nous avons des cycles de préparation opérationnelle, des cycles d'alerte et des cycles de projection tous les seize mois. Toutefois, les unités ne sont pas systématiquement projetées tous les seize mois. Mais certaines le sont aussi à une fréquence plus élevée.

Benoît d'Aboville — Dans le cycle des opérations extérieures, des spécialités rares sont projetées pour des durées très supérieures. Pourriez-vous nous donner l'exemple des unités spécialisées dans la lutte contre les explosifs improvisés ?

Quelles sont les possibilités de mutualisation avec les partenaires européens au niveau de la logistique ? Est-ce qu'une interopérabilité pourrait être développée ?

Colonel Christophe Abad — S'agissant de la projection, la sollicitation est très forte. Nous avons des spécialistes d'aide au déploiement qui sont sollicités au moins une fois par an.

S'agissant de la deuxième question, j'avoue qu'en tant que chef de corps, je ne suis pas le plus compétent pour y répondre.

Amiral Édouard Scott de Martinville — Mon Colonel, vous avez insisté sur les capacités particulières de votre régiment, que vous avez illustrées par leur emploi lors d'une catastrophe naturelle. Quels enseignements avez-vous tirés de cette mission ? Comment vous estimez-vous préparé face à ces scénarios en terme de planification, de préparation, de coopération avec des unités civiles similaires ou les autorités civiles ?

Colonel Christophe Abad — Amiral, il n'y a pas eu de préparation particulière pour l'exemple que j'ai donné tout à l'heure. Cette unité, qui partait pour s'entraîner au Liban, a été engagée sans délai pour faire autre chose. Je soulignais tout à l'heure la très grande capacité d'adaptation de l'unité à des missions d'aide à la population. L'unité peut faire face à des situations d'enneigement, d'inondations, de tempêtes, de catastrophes naturelles. Ces missions ne nécessitent pas de préparation spécifique, car elles font appel à des compétences entretenues régulièrement dans le cadre de la préparation opérationnelle.

Jean-Claude Mallet — Une intervention en cas de catastrophe naturelle ou d'attentat vous conduirait à travailler au contact direct des forces de sécurité civile, des forces de gendarmerie, des forces de police. Estimez-vous que l'interopérabilité militaire ou en terme de communication est suffisante ? L'avez-vous déjà expérimentée sur le terrain en France ?

Colonel Christophe Abad — En juillet dernier, une unité Proterre est intervenue de concert avec des unités mobiles d'intervention de la police dans le cadre de la mission Vigipirate à Paris. La synergie entre mes hommes et la police a été particulièrement efficace. Les procédures ne sont pas tout à fait les mêmes, mais cela a été une expérience très enrichissante.

Jean-Claude Mallet — Merci beaucoup, mon Colonel.

AUDITION
DU COMMISSAIRE BERNARD PETIT

JEUDI 25 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Monsieur le Commissaire, nous vous accueillons avec grand plaisir cet après-midi. Vous avez eu une longue carrière dans la police judiciaire, en particulier à l'Office central de répression du grand banditisme (OCRB), également à l'Office de répression des stupéfiants (OCRTIS) où vous avez commencé mais aussi commandé pendant six années, entre 2001 et 2007. Vous avez, à la fois, une expérience de la lutte contre la grande criminalité et une expérience de la coordination des moyens civils et militaires, ou encore de la conduite de la répression de ces trafics de stupéfiants aussi bien au niveau national qu'européen et international. De plus, comme vous êtes aujourd'hui, le patron de la division des relations internationales de la police judiciaire, vous avez une vision à la fois nationale et internationale de ces enjeux. Comme vous le savez, la Commission travaille non seulement sur les questions de défense, mais aussi, plus globalement, sur la sécurité nationale. C'est pourquoi il nous a semblé très intéressant de vous entendre, d'examiner avec vous cet enjeu particulier que représente la grande criminalité dans le domaine des stupéfiants : comment la coordination des moyens nationaux des différentes forces de sécurité et forces armées peut-elle être améliorée à l'avenir ? Comment l'articulation se fait-elle entre les niveaux national, européen et international ? Nous attendons ainsi votre intervention avec grand intérêt.

Le commissaire Bernard Petit

Merci, monsieur le Président. Mesdames et messieurs, bonjour. Je suis honoré d'être parmi vous, je vous remercie de m'avoir invité à venir m'exprimer devant vous. Soyez sûrs en retour d'une contribution sincère et passionnée, qui s'appuie, en effet, sur une expérience de plus de vingt ans. Vous m'avez demandé de préparer une intervention sur les thèmes suivants : premièrement, les réseaux criminels responsables du trafic international de stupéfiants et leur évolution dans les années à venir ; deuxièmement, les moyens qui paraissent à développer dans le cadre de la coopération civilo-militaire, nationale, européenne et internationale. Je vais aborder successivement ces deux points.

L'ÉVOLUTION DES RÉSEAUX CRIMINELS RESPONSABLES DU TRAFIC DE STUPÉFIANTS DANS LES ANNÉES À VENIR

Je vais commencer par quelques rappels pour resituer quelque peu le débat. Je ne vais parler que de trafic international et de narcotrafic. Je ne vous parlerai donc pas du trafic intermédiaire, des trafics usage-revente, etc. Je vous rappelle que les drogues sont très nombreuses et les groupes criminels qui leur sont associés le sont autant. Parmi tous les produits (existant en très grand nombre, la presse mettant en avant l'un ou l'autre suivant la période de l'année), le crack, le LSD, la morphine, les méthamphétamines, la kétamine, le GHB, etc., seuls quatre ont un impact mondial et général : ils touchent le spectre de l'activité de toute une société. Il s'agit de l'héroïne, de la cocaïne, des amphétamines et du cannabis. Ces quatre produits font que les organisations criminelles qui leur sont associées (soit qui les produisent, les commercialisent, les véhiculent, en tirent profit et organisent des pans entiers de sociétés pour leurs profits), sont réellement des menaces sur le plan national et international, ce avec des enjeux pour la santé publique, l'économie des États, les sociétés, mais aussi pour l'écologie, la traite des êtres humains et bien sûr pour la sécurité.

En fait, je vais surtout vous parler de cocaïne et d'héroïne, parce que les organisations criminelles qui véhiculent ces produits sont les plus dynamiques, les plus agressives, les plus créatives et celles qui réalisent certainement les choses les plus incroyables. Je parlerai aussi essentiellement d'héroïne et de cocaïne parce que c'est ici que les forces de sécurité civiles et militaires ont le plus à échanger. Un deuxième rappel concerne ce à quoi nous sommes « déjà » confrontés : j'ai parfois l'impression que certains ne mesurent pas toujours quelles équipes nous avons en face de nous, quand on parle de trafic international et de narcotrafic. Concernant la cocaïne, voici quelques rappels succincts : la production mondiale est estimée entre 700 et 1 000 tonnes. Elle est produite uniquement dans les pays andins (le Pérou, la Bolivie, la Colombie, sans doute aussi un peu l'Équateur). Contrairement à d'autres produits, la production est très limitée géographiquement. Les principales organisations criminelles sont colombiennes, elles constituent donc le cœur du problème. Elles utilisent deux pays de façon privilégiée, le Brésil et le Venezuela, qui sont les bases de départ de leurs activités dans une perspective d'exportation des produits stupéfiants. Les organisations mexicaines jouent, par ailleurs, un rôle important vis-à-vis des États-Unis et de l'Amérique du Sud, mais pas encore vis-à-vis de l'Europe, pour des raisons que je vous expliquerai si vous le souhaitez.

Il existe trois grands marchés de consommation : les États-Unis, le premier marché mondial, un marché stable qui pose des difficultés croissantes aux trafiquants, obligés d'envoyer *grosso modo* le double de ce qu'ils espèrent vendre pour être sûrs de satisfaire le marché. C'est un très

gros effort pour eux. Le second marché est un marché local, l'Amérique du Sud, présentant beaucoup d'avantages, comme la porosité des frontières, la facilité de vente etc., mais avec un faible rendement, comparé au troisième marché, l'Union européenne, aujourd'hui en pleine évolution. Ce marché est plus difficile à atteindre, mais il rapporte énormément d'argent. C'est ainsi que, en moins de dix ans, j'ai vu les quantités de cocaïne acheminées d'Amérique du Sud à destination de l'Union européenne passer de 150 à 180, 200, 250 tonnes. Aujourd'hui, on parle très fréquemment de 280 tonnes, et certains experts avancent même le chiffre de 300 tonnes. C'est un marché ciblé, voulu, organisé par les grandes organisations criminelles sud-américaines, qui y voient une rentabilité bien plus élevée que dans le marché sud-américain. Pour l'Europe, ce trafic signifie que la consommation et le trafic s'accroissent. Il existe deux grandes portes d'entrée en Europe : au sud, la péninsule Ibérique (Espagne et Portugal) où les bateaux viennent décharger leurs cargaisons ; au nord, les Pays-Bas avec les containers, le transport de marchandises et le port de Rotterdam. Tous les services européens confondus font pourtant un effort colossal, puisque 80 à 100 tonnes sont saisies chaque année, soit plus de 30 % des marchandises acheminées sur le marché. On est donc bien au-dessus des seulement 5 % de la quantité de cocaïne importée, chiffre insignifiant rapporté régulièrement. La cocaïne arrive donc uniquement par vecteur maritime et par vecteur aérien. Le vecteur routier n'intervient que pour le commerce intracommunautaire. Ainsi nous avons identifié les pays producteurs, les organisations criminelles responsables, les portes d'entrée en Europe et les moyens de transport de la drogue, et malgré cela nous avons beaucoup de difficultés.

Voilà faite la présentation générale du trafic.

Je voudrais maintenant vous décrire ce à quoi nous avons affaire concrètement, lorsqu'on travaille dans cette activité. On voit des organisations colombiennes, basées au Venezuela, organiser des exportations de cocaïne à destination de l'Espagne, pour irradier avec ce produit l'ensemble des pays de l'Union européenne. Pour ce faire, ces organisations criminelles développent des moyens considérables. Lorsqu'on travaille au contact du crime organisé, on peut parfois se sentir démuni face aux moyens mis en œuvre. C'est d'ailleurs pourquoi l'apport et le soutien de la marine nationale ont été essentiels dans l'évolution des saisies et dans l'évolution des dispositifs, notamment du dispositif français. Ces organisations colombiennes vont décider, par exemple depuis le Venezuela, d'envoyer 5 ou 6 tonnes de cocaïne à destination du marché européen, qui est envisagé globalement. Il y aura donc un bateau qui va quitter un port sud-américain (vénézuélien, brésilien…) chargé de 5 tonnes. Généralement, les grands bateaux partent à vide. Ainsi, peuvent-ils être contrôlés au départ ; il ne se passera rien. Ils sont chargés après une ou deux journées de mer, à l'occasion de ce qu'on appelle un « bord à bord », fait par un chalutier de pêche, le bateau principal étant appelé le *mother boat*. Les 5 tonnes de cocaïne, chargées à l'aide du matériel des deux bateaux, vont être acheminées à travers l'océan Atlantique d'une seule traite jusqu'à un point de rendez-vous, un point GPS classique, où attendent un ou deux

bateaux qui vont récupérer, soit la totalité, soit le lot fractionné en deux parties. Avant même d'atteindre les côtes et le port où le bateau-mère se rend, celui-ci est vidé. Donc, s'il est contrôlé à l'arrivée, il sera vide également. Vous pouvez vous rendre compte de la logistique et des moyens employés à ce niveau-là : il faut un bateau vraquier, un bateau hauturier, un capitaine et des équipages d'accord, une société, un pavillon. Il faut de plus des chalutiers de pêche qui attendent de l'autre côté de l'Atlantique et qui vont battre pavillon togolais, espagnol, cambodgien. Ceux-ci attendent par exemple dans des ports d'Afrique de l'Ouest, vont aller rencontrer le bateau-mère par une route de collision et faire le chargement à leur bord. Ensuite les méthodes varient. Soit le bateau de pêche, avec la cargaison de cocaïne, rentre camouflé au port avec les autres bateaux de pêche, soit il remet sa marchandise à un autre bateau qui l'attend, bateau qui peut être rapide. Il y a beaucoup de bateaux rapides circulant sur l'Atlantique qui vont rejoindre une île, un port d'un autre pays ou une plage pour délivrer leur marchandise. Une autre possibilité est que ces bateaux remontent en direction des côtes européennes pour aller remettre leur cargaison à des bateaux *go-fast* (soit là encore des bateaux rapides) qui iront aborder les côtes espagnoles ou portugaises. Rien que pour la « mécanique du transport », vous pouvez déjà constater l'emploi de moyens massifs. Vous avez des coordinations avec des émissions, des contacts radio, des points GPS. Tout cela suppose des sociétés au départ, des sociétés à l'arrivée, des marins, des capitaines. Et nous n'en sommes ici qu'à la phase transport, sachant que cette phase transport a été précédée par les phases de production, laboratoire, organisation, fractionnement en lot, conditionnement de la marchandise. À l'arrivée, après cette phase transport, quand l'organisation espagnole/galicienne récupère ces 5 tonnes, ou quand l'organisation italienne basée dans un pays d'Afrique de l'Ouest récupère la marchandise, vous avez là aussi une phase extrêmement sophistiquée de reconditionnement du produit, de fractionnement, de pesée. Une organisation peut très bien envoyer ses 5 ou 3 tonnes sur quatre ou cinq pays différents, là aussi en utilisant ses propres moyens de transport, de ruses, de cachettes, etc. Ainsi, enquêter sur ces réseaux qui ont une telle ampleur peut être assez impressionnant, si le policier en charge de l'enquête n'est pas rodé à ces activités. Mener des enquêtes sur ces réseaux à partir d'un seul pays avec des moyens judiciaires, soit des moyens civils, impose de suite une certaine limite. Lorsque vous travaillez sur un réseau de trafiquants français recevant leur cocaïne d'Espagnols, qui opèrent depuis l'Afrique de l'Ouest à partir de bateaux battant pavillon cambodgien, ces bateaux traversant l'Atlantique pour remettre la drogue à un bateau de pêche sénégalais, ce n'est pas forcément évident de trouver le bon cadre juridique ainsi que le bon pays pour collaborer avec vous. Je viens donc de vous donner un aperçu de ce qu'est le narcotrafic.

Je voudrais vous narrer deux anecdotes pour vous donner une idée de ce à quoi nous sommes confrontés au quotidien. Nous avons espionné, par exemple, des bateaux rapides de grande valeur en Mauritanie, appartenant à une organisation de trafic bien connue alimentant toute l'Europe, alors que des surveillances étaient effectuées par plusieurs ser-

vices européens travaillant de concert (puisque la coopération internationale existe). Ces bateaux ont fait deux sorties en mer pour vérifier les points GPS, se préparer et tout vérifier parce qu'ils allaient récupérer la cocaïne. Un des bateaux a eu une avarie de moteur, mais ils n'ont eu aucun problème, faisant venir presque immédiatement, en 48 heures, un moteur neuf par un armateur grec en avion privé. Cela montre combien les moyens sont considérables. La filature, pour savoir d'où tout vient et où cela va, est très difficile, tout se faisant en avion privé. Les gens arrivent en Espagne, d'Espagne ils prennent un avion privé et vont directement se poser vers la région de Nouadhibou sans passer par Nouakchott. Les enquêteurs n'ayant à faire qu'à des lignes privées, butent rapidement sur des obstacles dus aux conditions matérielles difficiles.

La deuxième anecdote concerne le changement rapide de pavillon. Là aussi, les organisations criminelles sud-américaines ont depuis longtemps développé à terre, notamment dans les pays d'Afrique de l'Ouest, des implantations-relais. Celles-ci sont souvent tenues par deux ou trois Colombiens, trafiquants de haut vol, présents de longue date, ayant tissé tout un réseau de relations, et qui sont là en cas de besoin. C'est ainsi qu'on peut changer très rapidement le pavillon d'un bateau avec une immatriculation, en utilisant un pavillon africain et en abandonnant pendant la traversée le pavillon original. Tout cela est bien sûr prévu d'avance, alors que l'enquêteur de base est obligé, pour préparer l'intervention de la marine en haute mer, de demander à l'avance au pays du pavillon l'autorisation d'aborder et de contrôler ledit bateau. On a donc affaire à des organisations qui disposent de la taille et du savoir-faire des services de l'État.

Nous avons heureusement, depuis fin 2001, pris un certain nombre de mesures. La France, mais aussi la Grande-Bretagne et l'Espagne ont anticipé sur l'évolution de cette situation. Nous avons compris qu'il nous fallait des alliances interministérielles et interservices. C'est pourquoi, en 2002, j'ai pris l'initiative, à l'époque où j'étais à l'Office central des stupéfiants, de me rapprocher de mes camarades espagnols et anglais pour demander plus de collaboration et plus d'échanges de renseignements. Dans le même temps, j'ai sollicité l'état-major de la marine pour savoir s'il serait possible de travailler plus systématiquement ensemble. La marine nous a depuis apporté un support considérable, ce qui explique le niveau constamment croissant des saisies qui sont opérées côté européen. Nous avons convenu avec la marine de nous associer systématiquement, nous donnant les renseignements dans leur quasi-intégralité sur tout ce que l'on sait, y compris ceux provenant de sources très confidentielles. De son côté, la marine nationale a essayé de nous aider à aborder ces bateaux en haute mer sur la base de l'article 17 de la Convention des Nations unies. C'est à partir de l'affaire emblématique du *Winner*, que la coopération avec la marine a réellement démarré. Cette affaire a eu pour effet de rapprocher les marins et les policiers, d'où en est résultée une certaine dynamique, qui fut à l'origine d'une proposition que j'ai faite auprès de mon ministère. Tout cela a abouti à la création d'outils importants, comme une antenne de l'Office central des stupéfiants dans la

Caraïbe, à Fort-de-France, dans les locaux de la marine au fort Saint-Louis. Cette antenne marche aujourd'hui très bien. Elle est souvent citée en exemple par plusieurs pays et a été renforcée par des officiers de liaison venus de Grande-Bretagne, d'Espagne, des Pays-Bas et des États-Unis (DEA). Quand cette antenne fut créée, beaucoup de gens se sont étonné que des policiers soient autorisés à pénétrer dans les locaux de la marine. Les militaires étaient inquiets de l'arrivée de civils et les civils ne se sentaient pas à l'aise non plus à l'idée de vivre avec des militaires. Le monde judiciaire aussi était inquiet vis-à-vis du monde militaire. Or, aujourd'hui, l'antenne marche bien, tout le monde est satisfait et nous avons des résultats. Ce travail a ensuite été poursuivi en proposant la création du *Maritime Analysis Operation Center* (MAOC), qui se trouve à Lisbonne actuellement, initiative française datant des années 2002-2003. Le but était de réduire le nombre de communications téléphoniques entre les services des différents pays, de simplifier les recherches et l'échange d'informations, et donc de gagner du temps. Chaque fois que nous voulions travailler sur un bateau traversant l'Atlantique, nous téléphonions à l'état-major de la marine, qui nous rappelait ensuite. Puis nous avions des réunions pour tout mettre en place, pour savoir qui allait traiter la procédure, toutes ces démarches devant être accomplies pour chaque État. Ainsi est née l'idée de la création d'un centre où nous avions tout sur place : les Français, les Espagnols, les Portugais, les marins, les policiers. Ce centre, qui en est à sa quatrième affaire, simplifie énormément les choses en créant de la confiance et des automatismes entre les différents partenaires. Il est aujourd'hui possible dans ce centre d'avoir un renseignement américain donné à un chef de centre de nationalité anglaise, qui à son tour va voir avec la marine espagnole s'ils peuvent faire l'interception et qui bénéficiera de l'appui de policiers français pour poursuivre l'enquête. Ce sont des choses qui sont maintenant acquises, même s'il y a eu au départ beaucoup de questionnements.

Notre idée, à présent, est d'obtenir un outil identique en Méditerranée. Nous avons, en effet, constaté que les trafiquants ont parfaitement intégré tout ce que nous faisons, de même qu'ils ont parfaitement intégré toutes les règles et procédures. Les pavillons des bateaux de ces organisations ne sont pas choisis au hasard. Ces organisations travaillent en haute mer car il est plus difficile d'y arraisonner que dans les eaux territoriales. De même, elles ont parfaitement saisi le fait qu'elles se faisaient intercepter de plus en plus aux abords des côtes espagnoles et portugaises. On les a donc vus dans un premier temps, fléchir leur route vers le sud pour se rapprocher de la Mauritanie, puis aller jusque dans le golfe de Guinée, où les marines française et espagnole ont fait l'effort de descendre les chercher jusque-là. Aujourd'hui, les bateaux vont encore plus au sud pour échapper aux contrôles, où nous rencontrons des difficultés réelles. En effet, la loi nous oblige à remorquer les bateaux interceptés vers nos bases. Quand la marine française intercepte un bateau, elle doit, soit le remettre au pays du pavillon, soit le remorquer jusqu'à Brest. Il en est de même pour les Espagnols. De plus, les bateaux saisis attendent des années sur place avant de savoir ce qu'on peut en faire. Il y a donc ici un travail

à faire en matière de convention internationale. Nous n'avons pas assez le réflexe de nous rapporter au législateur international pour demander des modifications et des améliorations des conventions quand elles montrent leurs limites dans l'application. On voit depuis deux ans se développer un trafic assez intense à terre, dans les pays d'Afrique de l'Ouest. Les bateaux vont de plus en plus au sud, arrivent à décharger leurs cargaisons qui sont remontées par la route ou par des sauts de petits avions. Puis, la drogue est remontée en direction soit de la Mauritanie, soit du Maroc pour essayer d'approcher le marché européen. Nous savons que le MAOC à Lisbonne, qui vise un peu à protéger les côtes atlantiques de ce trafic va vite être submergé par des actions sur terre, qui vont déboucher sur la Méditerranée, d'où l'idée de créer un MAOC Méditerranée (annoncé par notre ministre de l'Intérieur lors du dernier G6). Ce MAOC Méditerranée devra travailler avec le MAOC Atlantique, lui-même travaillant avec le *Joint Interagencies Task Force* (JIATF) qui protège les côtes américaines notamment à hauteur du golfe du Mexique et de la Caraïbe.

Toutes ces actions, qui sont les seuls moyens de lutter contre les narcotrafiquants et les grandes organisations criminelles, montrent bien que nous sommes obligés de rechercher des alliances civilo-militaires et des alliances internationales, ce qui représente une contrainte. La lutte contre les trafiquants de drogue est une mission noble, accomplie avec enthousiasme jusque dans la marine nationale. Cependant, même là, nous avons des difficultés. Les événements internationaux (crises internationales) peuvent avoir pour conséquence de rendre indisponibles les moyens d'intervention. C'est un handicap à l'action, que nous ne pouvons pas programmer longtemps à l'avance, étant dépendants de la volonté d'action des trafiquants. Côté civil, nous avons des obligations de résultats. Avec la LOLF, nous avons une sorte de quota minimum d'arrestations, de saisies, calculé en fonction d'un système d'évaluation qui pose quelques problèmes. En effet, dans les statistiques françaises, on ne comptera pas les arrestations et saisies opérées par exemple dans le golfe de Guinée, même si elles sont dues à l'action de la marine française, même si les procéduriers français se sont déplacés, ont épaulé les services togolais dans l'investigation et l'enquête et ont permis l'arrestation de 15 à 30 personnes largement impliquées dans le trafic. C'est donc un souci pour les chefs de service que de pouvoir avoir une activité visible, comptabilisable avec les impératifs qui nous sont donnés. Je vous ai décrit ce qui se passe concernant la cocaïne, je vais maintenant vous dire un mot sur la gravité de la situation.

Il arrive fréquemment que nous ayons affaire, notamment en Afrique de l'Ouest, à des policiers et des militaires de ces pays faisant partie intégrante des groupes criminels. Nous constatons à travers nos enquêtes, ce sur plusieurs années, que les organisations sud-américaines ont parfaitement pénétré certains pays d'Afrique de l'Ouest, qu'elles y ont de solides appuis par le biais de la corruption et de la faiblesse de ces États. Il est donc devenu très difficile d'opérer efficacement contre ces organisations colombiennes. Celles-ci ont visiblement décidé d'avoir une terre de « rebond » aux portes du marché européen, où elles se savent hors de por-

tée des services européens et d'une répression sévère. Voici une anecdote pour illustrer mon propos : très récemment, dans un certain pays, sur renseignements très précis, un avion a remonté de la cocaïne en grande quantité du sud de l'Afrique, en direction de l'Afrique de l'Ouest. La cocaïne a été mise dans des 4×4 qui furent interceptés. Ceux-ci étaient conduits par des militaires. Dans une autre affaire, un remorqueur de haute mer a été intercepté par la marine française. Nous avons abouti à la saisie de 500 kg de cocaïne. L'enquête, conduite à terre avec tout le travail des services français, a permis de faire interpeller un certain nombre de militaires du pays qui venaient récupérer la cocaïne pour la livrer aux trafiquants.

L'évolution du trafic de cocaïne va vraisemblablement être la suivante : le trafic en Atlantique va s'accentuer, la fragilisation de certains États de l'Afrique de l'Ouest va se poursuivre et nous allons assister très rapidement à l'ouverture d'un second front en Méditerranée. Nous pouvons dire cela d'après les chemins empruntés par les bateaux le long des bandes côtières. Vraisemblablement, cette cocaïne va remonter vers la Mauritanie et sans doute toucher les pays du Maghreb. Nous avons là-bas un certain nombre d'opérations et de manœuvres en cours, qui ont révélé en Méditerranée une activité jusqu'alors insoupçonnée, concernant les bateaux rapides. Nous pensions ce phénomène réservé à la Caraïbe et à ses îles. Nous avons découvert environ 100 à 120 bateaux ultrarapides, dont le coût unitaire est de 150 000 euros, achetés par des organisations positionnées notamment au Maroc qui assurent les passages à travers la Méditerranée. Il est impensable que les organisations colombiennes, s'étant rapprochées des trafiquants de résine de cannabis marocain, ne fassent pas tôt ou tard une alliance pour bénéficier des réseaux de cannabis, afin d'acheminer la cocaïne en Europe. Tout cela est emblématique du savoir-faire, de l'agressivité et de la créativité de ces réseaux. Nous avons déjà eu quatre ou cinq affaires très parlantes, où nous avons saisi 5 tonnes de résine intégrant 300 kilos de cocaïne, pour tester cet éventuel nouveau moyen d'acheminement de la cocaïne. Le Maghreb et la Méditerranée vont être l'objet d'un enjeu très important et c'est pourquoi le MAOC Méditerranée a toute sa place. Nous aurons besoin là aussi des moyens aériens et maritimes pour des interceptions, lorsque les enquêtes à terre ne permettent pas d'anticiper ces actions. Je ne vous ai quasiment pas parlé du trafic d'héroïne qui nous vient d'Afghanistan et de la route des Balkans qui est un sujet extrêmement important. Il est sûr que toute cette héroïne produite d'année en année dans des quantités sans cesse croissantes va finir par se déverser dans l'Union européenne. Certains pays comme la Grande-Bretagne et les Pays-Bas en ressentent déjà les effets. Les organisations criminelles de la route des Balkans, notamment les organisations turques, sont très bien structurées et très proches des équipes italiennes. L'évolution future pourrait donc être très négative, de ce point de vue. Les organisations criminelles profitent toujours de la faiblesse des États, du manque de moyens et de savoir-faire des services, pour s'infiltrer et corrompre. Ils choisissent les États les plus faibles pour se développer le plus rapidement possible. J'en ai maintenant terminé avec l'évolution du trafic.

LES MOYENS À DÉVELOPPER DANS LE CADRE DES COOPÉRATIONS CIVILE, MILITAIRE, NATIONALE, EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE

Concernant les moyens à développer, j'y ai déjà quelque peu répondu. À propos du trafic par voie maritime et compte tenu des volumes transportés, les liens entre les services de renseignement, les services de police et la marine nationale sont primordiaux pour endiguer l'afflux de drogue, et ce, le plus en amont possible. Il vaudra toujours mieux arrêter un bateau avec 5 tonnes de cocaïne et démanteler une organisation colombienne ainsi que la criminalité locale dans une région d'Afrique, plutôt que d'attendre que les 5 tonnes arrivent en Europe et conduisent six ou sept pays de l'Union européenne à développer des enquêtes dans presque chaque grande ville d'Europe. Il est donc très important d'engager des moyens lourds quitte à agir « à l'extérieur », pour aller au-devant de la criminalité sans attendre qu'elle se développe chez nous. Pour les civils, c'est une manière d'agir révolutionnaire. Les polices nationales de chaque pays de l'Union ont l'habitude de gérer leur propre criminalité chez elles. Elles doivent accepter d'aller à l'extérieur, très en amont, pour attaquer frontalement des organisations dont elles savent que l'activité va rejaillir sur leur territoire, même si en l'état actuel, le résultat ne pourra pas toujours être inscrit très lisiblement dans leur bilan d'activité. Enfin, la marine nationale et les moyens aériens sont un apport considérable en matière de lutte contre la criminalité organisée. Voilà ce que je voulais vous dire.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Monsieur Bernard Petit je vous remercie. Pourriez-vous nous en dire un peu plus sur les moyens de l'armée de l'air et les moyens aériens d'une manière générale, dans la mesure où ils peuvent être utiles dans la lutte contre ces différents réseaux, qu'il s'agisse d'héroïne ou de cocaïne ?

Commissaire Bernard Petit — Je vais m'appuyer, pour vous répondre, sur mon expérience. Nous avons par exemple un moyen aérien basé à Dakar. Cet avion, un Breguet, permet des liaisons longue distance et des observations qui sont extrêmement intéressantes. Lorsque nos collègues anglais ou américains nous sollicitent et nous signalent un bateau dont on sait qu'il transporte de la cocaïne mais que nous n'avons pas de moyen d'interception, nous sollicitons souvent cet appareil. Il nous a fréquemment donné des indications de bateaux, de pavillons qui ont permis de relancer les enquêtes en ayant une idée des soutiens dont bénéficiaient

ces organisations. Nous avions tout à coup des bateaux battant pavillon togolais ou guinéen dont nous perdions la trace, mais que nous retrouvions après coup. Nous avions effectivement perdu la première opportunité d'intercepter un bateau et d'arrêter des gens, mais les enquêteurs ont l'habitude d'attendre, de tendre des pièges élaborés sur de longues périodes. Grâce à cet avion, nous ne perdons pas la trace des trafiquants, nous pouvons relancer de nouvelles enquêtes, utiliser de nouvelles techniques de filature et de suivi. Cela permet ensuite d'effectuer un « flagrant délit » en haute mer ou à terre quand la marchandise est débarquée.

Jean-Claude Mallet — Est-ce que vous seriez d'accord avec nous pour qualifier ce type de mission et ce type de menace comme relevant de la sécurité nationale ?

Commissaire Bernard Petit — Oui, incontestablement.

Amiral Édouard Scott de Martinville — Monsieur le Commissaire, vous venez de faire un plaidoyer pour la coopération civilo-militaire dans ce type d'opération. Le partage du renseignement est souvent quelque chose d'assez problématique. Pouvez-vous nous en dire un peu plus sur les difficultés que vous avez rencontrées dans ce domaine ?

Commissaire Bernard Petit — À propos du terrorisme ou du contre-espionnage, par exemple, les choses sont très cloisonnées, mais c'est un peu pareil dans le monde judiciaire et la lutte contre le crime organisé. Concernant l'échange avec les camarades de la marine nationale sur ces questions, nous donnons tout ce que nous pouvons donner. La marine a absolument besoin de savoir combien d'hommes sont à bord des bateaux, quelles sont les quantités, s'il y a déjà eu des incidents, comment les trafiquants vont opérer. Ensuite, des habitudes se sont développées entre nous. Marins et policiers ont bien compris qu'un bateau partant à vide du port et reçoit son chargement en route va décharger de la même façon. Pour beaucoup de choses nous n'avons maintenant plus besoin d'échanger des informations dans le détail. Nous savons très bien qu'il va y avoir une opération bord à bord, qu'il faudra faire une opération hauturière pour intercepter la drogue car nous n'aurons pas les moyens d'intercepter les bateaux rapides. On essaie d'expliquer au mieux, aux marins en particulier, les informations que nous avons. Mais le renseignement, c'est aussi un monde dont il faut accepter les règles. Par exemple, quand le JIATF donne une information, c'est une information dite « Key-West ». « Key-West » vous dit : « le bateau X battant pavillon Y a deux tonnes, a pris telle route, qui peut l'intercepter ? ». Les Espagnols ou les Français répondront qu'ils peuvent. La police recherchera instantanément d'où vient l'information, le demandant au JIATF. Or l'information provient, parfois, d'un autre centre appelé « EPIC » (*El Paso Intelligence Center*) qui alimente beaucoup le JIATF. Si vous cherchez encore plus loin, vous vous apercevez que la DEA est à l'origine de l'information, et que les Américains eux-mêmes la détiennent des Anglais. Les Anglais n'ayant pas voulu apparaître, parce qu'ils ont un moyen technique ou une source qu'ils ne veulent pas révéler, ont donc fait en sorte que ce soit les Améri-

cains qui donnent l'information. Pour conclure, l'important finalement n'est pas d'où provient l'information mais sa véracité. Il faut savoir faire confiance sans connaître tous les éléments, sans quoi il n'est pas possible d'agir et de collaborer de manière efficace avec nos partenaires des services étrangers. Grâce aux outils mis en commun, nous apprenons peu à peu à nous connaître. Nous faisons confiance aux marins de même qu'ils nous font confiance et nous n'avons plus besoin d'expliquer dans le détail nos manières de penser respectives, ce qui est très important. Cela étant dit, il est vrai que le renseignement est un domaine très sensible. Il ne faut pas tout mélanger non plus. Ainsi, les militaires qui participent aux opérations ne doivent pas vouloir tout contrôler du début à la fin, notamment la partie renseignement. De même, les civils qui font appel aux marins doivent accepter que ceux-ci posent leurs conditions, comme le temps d'intervention ou la route à emprunter. Mais nous avons appris cela ensemble et ce n'est plus un problème aujourd'hui. Cependant, la coopération et le partage des renseignements peuvent être un problème, mais il sera plus prégnant « côté Est » avec la route des Balkans et l'héroïne, qu'avec la bataille Atlantique, la Méditerranée et la cocaïne.

Thérèse Delpech — Compte tenu de votre expérience, Commissaire, j'aimerais savoir ce que vous pouvez nous dire des relations entre les grandes organisations criminelles internationales qui organisent le trafic des stupéfiants et les réseaux terroristes contemporains, dont on sait très bien que les ressources, d'origines multiples, si elles proviennent en partie de dons, proviennent aussi de la grande criminalité.

Commissaire Bernard Petit — C'est une question difficile. Pour répondre avec honnêteté, je pense que les réseaux et groupes terroristes n'ont pas une implication ou une activité directe forte, à part en Amérique du Sud pour des raisons historiques. Il y a là-bas, depuis quarante ans, un mélange entre des gens qui viennent des FARC, des AUC, et de l'ELN. Ces personnes, qui devaient protéger des zones de laboratoires et de production, se les sont appropriées et se retrouvent aujourd'hui, au cœur même du trafic. Mise à part cette exception, les grands trafiquants ne sont pas animés par une cause particulière, *seul l'argent les intéresse*. Il est sûr en revanche que certaines organisations criminelles favorisent des gens, dont ils savent qu'ils peuvent ou veulent perturber les États, en leur faisant des dons d'argent et en facilitant leur vie quotidienne. De l'autre côté, les trafiquants ont la capacité d'identifier un groupe ayant une démarche terroriste et de les soutenir de différentes manières. Ils continuent ainsi d'affaiblir le système des États d'une région. C'est bénéfique à leurs activités criminelles ; cela facilite la corruption et ralentit les contrôles. Dans certaines affaires, vous trouvez ainsi des organisations criminelles qui donnent de l'argent et qui facilitent les moyens de transport. L'exemple typique est d'offrir un « lift » à quelqu'un lors d'un passage bateau. Vous pouvez faire un passage de résine ou de cocaïne et vous offrez un passage gratuit à deux personnes qui ne veulent absolument pas être contrôlées.

Jean-Claude Mallet — Excusez-moi de vous interrompre : cela semble particulièrement vrai pour la cocaïne, mais est-ce pareil pour l'héroïne, sachant que l'Afghanistan, lieu de base de 98 ou 90 % de la production d'héroïne dans le monde, est un des terreaux de certains des noyaux du système islamiste qui encourage l'utilisation de la violence armée ? Avons-nous des éléments objectifs qui démontreraient au contraire que dans ce cas particulier, compte tenu de l'implantation des talibans, il y aurait une connexion forte possible entre les grands réseaux criminels et les djihadistes ?

Commissaire Bernard Petit — Dans ce cas précis et présenté ainsi, oui certainement. Je pense cependant que parmi les gens cultivant du pavot, tous n'appartiennent pas à la criminalité organisée et tous n'ont pas non plus une démarche radicale. Certains cultivent le pavot pour des raisons financières tout simplement. Les grandes organisations qui s'occupent aujourd'hui d'héroïne sont les organisations turques. Méfiez-vous d'ailleurs de ce terme générique très réducteur : les organisations turques emploient des gens de toutes nationalités, dont des Turcs, des Kurdes, des Syriens, des Iraniens, etc. Ces organisations dites « turques » ont leurs laboratoires et ont besoin de matières premières. Elles ont donc des accointances avec des chefs de tribus, avec des responsables officiels afghans et obtiennent ce qu'il leur faut pour fabriquer l'héroïne, qu'elles savent très bien conditionner, fractionner et envoyer en Allemagne ou aux Pays-Bas pour en tirer bénéfice. On peut difficilement imaginer le chef de village, le producteur et les « petites mains » qui s'occupent de l'incision du pavot, aller démarcher en Allemagne ou en Chine pour récupérer les produits chimiques indispensables à la suite de la transformation du pavot. Il existe forcément une personne tierce, extérieure aux producteurs locaux, qui joue un rôle clé. Cette personne, qui incite à la production, a été aussi, soit récupérer en Chine l'acide anhydrique, soit en Allemagne ou en Inde pour obtenir les produits chimiques qu'elle va se faire livrer quelquefois *via* le port de Karachi. Ces produits chimiques seront remontés en direction des laboratoires, en Turquie, en Afghanistan ou au Tadjikistan. Les personnes en Afghanistan impliquées dans le trafic ont bien sûr une appartenance, une histoire. On ne peut pas dire qu'elles soient étrangères au trafic et à une certaine activité radicale. Cependant, exceptés les officiels et les chefs de tribus protégeant ces trafics qui reçoivent de l'argent et savent très bien ce qu'ils font, je pense que la plupart des gens se retrouvent impliqués dans quelque chose qui les dépasse un peu.

AUDITION
DU COLONEL BRUNO JOCKERS

JEUDI 22 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Colonel Bruno Jockers, bonjour. Vous commandez la gendarmerie nationale de Strasbourg. La gendarmerie est à la poignée de l'éventail pour ce qui touche les missions militaires, globales, mais aussi extérieures au territoire – nous savons que certains de vos collègues sont parfois engagés sur des théâtres extérieurs, et ce fait n'est pas toujours connu des Français…

Vous avez été élève de Saint-Cyr, et votre carrière vous a amené à franchir tous les échelons de la gendarmerie nationale, à la fois comme commandant de la compagnie de gendarmerie départementale de Caen puis, après avoir été un temps auprès du ministre de la Défense, à l'administration centrale. Par la suite, vous avez été stagiaire au collège interarmées de défense, qui est l'ancienne école de guerre. Aujourd'hui, vous avez la responsabilité du commandement du groupement du Bas-Rhin, à Strasbourg. Nous souhaitons que vous nous apportiez votre expérience et la vision de vos activités opérationnelles, ainsi bien sûr que vos attentes, celles de vos hommes et des personnes qui vous ont aidé à préparer cette intervention, et au nom desquels vous allez vous exprimer aujourd'hui.

Colonel Bruno Jockers

Monsieur le Président, messieurs les membres de la Commission, je suis profondément honoré et heureux d'avoir l'occasion de m'exprimer devant vous. Pour avoir regardé les auditions précédentes, je vous avoue même être intimidé : je ne suis pas sûr de pouvoir vous amener aux mêmes hauteurs que les personnalités qui me précèdent. Cela dit, mon témoignage sera celui d'un acteur de terrain sur ce que je vis et ce que vivent mes hommes au service de la nation.

Il m'a été demandé de réfléchir à la complémentarité des missions de défense et de sécurité, ainsi qu'à leur articulation. Comme vous l'avez précisé, mon cadre d'action est le département du Bas-Rhin : un groupement dont l'effectif dépasse 1 000 gendarmes dans une région de forte densité démographique. Avec plus de 600 000 habitants, le Bas-Rhin est le quatrième département en terme de population à charge de la gendarmerie. Les gendarmes y agissent autant en secteur rural qu'en zone périurbaine.

Strasbourg est aussi la capitale de l'Europe. Je me situe dans une zone frontalière où la dimension européenne de la sécurité est une réalité.

Je sers enfin en Alsace, dans une région qui a suffisamment souffert au cours de l'histoire pour que les termes de « défense » et de « sécurité », sur lesquels vous m'interrogez, y aient un sens.

Mon témoignage va porter sur la convergence des enjeux de la sécurité et de la défense. À travers mon quotidien et les réflexions qu'il m'inspire, j'aborderai donc cette question en deux temps :

– En quoi ces enjeux sont-ils complémentaires ?

– Comment les distinguer ?

COMPLÉMENTARITÉ DES MISSIONS DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

Si je devais résumer en un mot ce que font les gendarmes du Bas-Rhin, je dirais que nous sommes des sentinelles. Nous protégeons une population, nous surveillons un territoire, nous faisons respecter les lois. Notre savoir-faire, c'est d'en être capables sur de vastes étendues.

Mais nous sommes des sentinelles sans remparts. Je travaille dans une zone frontalière, mais il n'y a plus de frontière. Il n'y a plus de séparation entre la nuit et le jour, l'activité ne se ralentit guère. Il n'y a plus de frein à la communication entre les délinquants, elle va à la vitesse du numérique. Les frontières, s'il en reste, se sont déplacées à l'intérieur de notre pays, voire dans une même ville. La vieille distinction entre menace extérieure et intérieure n'a donc plus forcément cours.

Dans ce contexte, *les enjeux de la sécurité se sont alourdis, des acteurs nouveaux sont apparus.*

Les enjeux de la sécurité se sont alourdis

On pourrait croire que la défense met en jeu la survie même de la nation, alors que la sécurité se jouerait à un niveau inférieur. Je n'en suis pas certain.

– Parce que lutter contre la délinquance est devenu une condition de la stabilité de notre société. Lorsque l'État n'assure plus la sécurité de ses citoyens, comment pourrait-il leur demander de défendre la nation ? Quel sens aurait le mot « défense » pour un pays qui s'effondrerait de l'intérieur ?

Cette délinquance, dans le Bas-Rhin, a des visages familiers : les stupéfiants, avec des ramifications dans les zones périurbaines, où se trouvent les acheteurs potentiels. La délinquance itinérante des pays de l'est de l'Europe, 10 % des mis en cause du groupement, une délinquance astucieuse, multicarte, qui mêle cambriolages, prostitution, vols de véhicules… et peut servir de relais à toutes formes de trafics – armes, substances dangereuses… Criminalité organisée, filières d'immigration clandestine, voilà aujourd'hui deux risques majeurs de déstabilisation de notre société.

– La sécurité est aussi une des clés de la cohésion de notre nation. Dans quelques quartiers, on assiste à des tentatives d'appropriation du territoire. Si l'État de droit n'y est pas respecté, où est la nation ?

– La diversification des risques conduit, elle aussi, à rapprocher enjeux de sécurité et de défense :

Je songe au terrorisme. Lutter contre le terrorisme est devenu, pour l'horizon prévisible, une posture permanente. Si je cherche ce qui a marqué les esprits, depuis le précédent Livre blanc, je pense aux attentats de Paris, à Marignane, à Madrid, à Londres… Combien faut-il d'argent pour commettre les attentats de Madrid ? 10 000 euros ? Et d'où viennent ceux qui les commettent ? Parfois, ce sont des citoyens presque ordinaires.

Qu'est-ce que le terrorisme, sinon casser la volonté d'une nation. Ce que fait la gendarmerie, qui a été conçue historiquement pour la surveillance des grands chemins, garde tout son sens. Sauf que les voies de communication peuvent aujourd'hui être aussi aériennes, maritimes, numériques…

Nous devons donc être présents sur tous les réseaux : patrouilles ferroviaires, sous-officiers formés aux nouvelles technologies… Cela fait partie du travail quotidien du groupement, avec cette arme traditionnelle qu'est notre contact avec la population, avec toutes les populations.

– Si la sécurité peut donc influer sur notre capacité de défense, l'inverse peut également s'observer. Quand la France s'engage au Moyen-Orient, en Europe centrale, des répercussions s'observent sur notre territoire. Des heurts entre communautés sont possibles, et dans une terre de tradition multiconfessionnelle et de tolérance comme l'Alsace, ce serait inacceptable. Là aussi, défense et sécurité entrent en résonance.

– Puisque nous parlons d'engagements à l'extérieur, force est de constater que les actions militaires se judiciarisent elles aussi. Les Balkans, de ce point de vue, ont montré que si la défense vise à assurer la paix, celle-ci n'est durable que si les fondements de l'ordre sont respectés. Le retour à la stabilité dans certaines parties du monde, c'est bien un enjeu de défense. Mais nous en attendons aussi un retour en sécurité intérieure. Il existe, mais peut-être pas encore à un niveau suffisant.

– Enfin, constatons la fragilité d'un certain nombre de secteurs économiques vitaux en cas d'agression sur le territoire (énergie).

Des acteurs nouveaux sont apparus

On dit que la sécurité est un devoir régalien. Mais entre le moment où j'ai commandé une compagnie de gendarmerie en 1994, et maintenant, j'ajouterai que la sécurité a changé de dimension.

Peu de domaines de la société sont aujourd'hui étrangers à la sécurité :

– Les collectivités y contribuent : quand une ville installe un réseau de vidéosurveillance, et la communauté urbaine de Strasbourg en est une bonne illustration, elle concourt à la sécurité publique et à la défense.

– Les acteurs privés : EDF (centrales), SNCF (attentats)… pour ne citer qu'eux représentent autant des enjeux de sécurité que de défense ;

– L'Éducation nationale… est elle aussi exposée à de multiples risques ;

– Les services de protection de l'environnement, les services sanitaires nous protègent de périls qui peuvent mettre en jeu la protection de la population…

La sécurité, à mes yeux, est donc plus qu'une mission. C'est un état de la société, et cela dépasse largement les statistiques de la délinquance.

DISTINGUER SÉCURITÉ ET DÉFENSE

Je crois en effet que la sécurité d'une nation est globale, qu'elle tient à la fois à la protection de sa population, à l'intégrité de son territoire, à la préservation de sa cohésion, à sa liberté d'action dans le domaine international.

Dissocier les missions de défense et de sécurité me semblerait aujourd'hui contestable. Mais l'articulation de ces missions doit aussi éviter une confusion des moyens.

Renforcer l'imbrication des missions de sécurité et de défense est nécessaire

Puisque les menaces se chevauchent, le premier impératif concerne le partage du renseignement. Au niveau d'un département, cette coordination se fait naturellement autour du préfet qui est, avec le procureur, le personnage central de la sécurité. J'ai le sentiment que l'information circule bien. La difficulté, c'est que les alertes terroristes sont devenues une sorte de bruit de fond et qu'il faudrait peut-être mieux en hiérarchiser l'urgence.

Au plan national, le retour en sécurité intérieure, que j'ai évoqué, n'est peut-être pas assez développé. Peu de renseignements exploitables au plan judiciaire nous parviennent, alors que nous avons des troupes stationnées à l'étranger. Cela étant, il faut avoir les moyens de suivre, exploiter les renseignements.

Le second impératif serait de réfléchir aux moyens d'anticiper de façon permanente la crise. Lorsqu'une menace ou un désordre de grande ampleur frappent un territoire, une ville donnée, la réaction devrait être immédiate et permettre, au plan local, de durcir les conditions de contrôle des personnes sans pour autant recourir à un état d'exception. Cela ne me semble envisageable qu'en associant l'autorité judiciaire à ces mesures.

Enfin, il nous faut vraisemblablement apprendre à travailler davantage encore en interarmées dans la gestion de crise, de calamités, d'événements de grande ampleur. Des manifestations comme les cérémonies du débarquement en Normandie sont certainement riches d'enseignement. Je crois que nous devons développer, y compris en gendarmerie, une meilleure capacité de planification. En tout cas, cela doit faire partie du bagage d'un officier de gendarmerie.

Mais l'articulation des missions ne signifie pas la confusion des moyens

Bouger les lignes, entre sécurité et défense, comporte bien sûr des risques :

– risques d'atteinte aux libertés publiques, par disproportion entre la menace et la riposte ;

– risque de détournement des moyens de défense pour des missions quotidiennes de sécurité ;

– risque de sclérose de notre réflexion, en construisant une autre ligne « Maginot » autour d'outils banalisés, comme Vigipirate.

Je crois donc utile de préciser que ce qui différencie sécurité et défense, c'est le choix des moyens qui sont employés. Sécuriser un quartier, une zone donnée, ce n'est pas faire une démonstration de force. C'est interpeller les fauteurs de troubles – ce qui relève de la police judiciaire – et conserver l'adhésion des citoyens. Je suis donc très prudent sur toute idée de « pacification » du territoire national, si vous me permettez cette expression, par des forces de troisième catégorie.

Dans cette perspective, l'émergence d'un concept global de sécurité nationale devrait donc comporter une réflexion sur la ligne de partage des moyens employés, selon le niveau des troubles à la sécurité et l'ordre publics. Cette clarification pourrait se traduire également au plan budgétaire par l'élaboration de contrats opérationnels pour les forces, comme la gendarmerie, qui sont à cheval sur les missions de sécurité et de défense.

C'est pour cette raison que je crois également indispensable que les forces de seconde catégorie, la gendarmerie mobile, soient capables de faire face à des troubles de forte intensité afin d'être le trait d'union, en termes d'ordre public, entre la sécurité quotidienne et l'emploi de moyens exceptionnels.

Monsieur le Président, messieurs les membres de la Commission, telles sont les réflexions que m'ont inspirés mon parcours professionnel et le commandement que j'exerce aujourd'hui.

Je crois effectivement à l'émergence d'une sécurité nationale englobant l'ensemble des risques et menaces actuels, avec les conditions que je viens d'exprimer.

Dans ce contexte, il me semble que le modèle gendarmerie, en s'adaptant aux contraintes de notre temps, peut prendre toute sa place et qu'il doit se situer, précisément, à l'articulation des missions de défense et de sécurité.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Mon Colonel, merci pour cette introduction. Nous allons avoir beaucoup de questions car votre exposé était très riche. Vous vous êtes attaché à préciser que des engagements sur des territoires

extérieurs ou des crises internationales pouvaient avoir pour conséquences des risques d'insécurité sur le territoire national. À ce sujet, vous avez dit que la mission de vigilance de la gendarmerie nationale était importante. Est-ce que, dans vos différents commandements ou dans vos différentes affectations sur le terrain, vous avez eu à connaître des situations de tension sur le territoire ?

Colonel Bruno Jockers — Oui, monsieur le président, dans le cadre de la surveillance générale que nous effectuons, dès lors qu'il y a, par exemple, un conflit au Proche-Orient ou Moyen-Orient – et que des communautés sur le territoire national se sentent particulièrement concernées par ces événements. Il faut une vigilance particulière sur les personnes et sur les biens, pour éviter qu'il y ait sur le territoire national des répercussions, œuvres de personnes isolées ou extrémistes mais qui pourraient déstabiliser notre société. Chaque fois qu'il y a une crise à l'étranger, que la France soit partie prenante ou pas, nous recevons des instructions de vigilance particulière et de surveillance des biens de telle ou telle communauté, ou de tel ou tel pays.

Jean-Claude Mallet — Avez-vous eu à constater effectivement qu'il était nécessaire d'intervenir pour contrer ces risques que vous venez d'évoquer ?

Colonel Bruno Jockers — Oui. Lorsque nous avons, par exemple, un conflit au Proche-Orient, il est certain que la protection de la communauté israélite est essentielle : il faut être à la fois en mesure de protéger les lieux et les personnes vulnérables, cultes, écoles, etc. C'est tout aussi vrai pour la communauté musulmane, s'agissant par exemple des biens turcs situés en France, chaque fois que la Turquie est susceptible de faire l'objet de menaces.

Jean-Claude Mallet — Merci. Ma deuxième question serait de vous demander si, au cours de votre carrière, par exemple entre votre premier commandement à Caen et celui de votre responsabilité actuelle, vous avez eu l'impression que la nature des missions a changé : des actions ont-elles été profondément modifiées, ou la nature, la description de la feuille de route vous paraît-elle globalement la même ? Dans le prolongement de cette question, vous attendez-vous à des évolutions dans les missions qui seraient assignées aux responsables de groupement ?

Colonel Bruno Jockers — Entre le moment où j'ai pris le commandement de la compagnie de Caen en 1994 et aujourd'hui, j'ai le sentiment que ce sont les mêmes hommes et globalement les mêmes missions, mais le contexte a radicalement changé, et de plusieurs façons. Comme je l'ai souligné dans ma présentation liminaire, je crois que les enjeux de la sécurité se sont, j'ai employé le verbe « alourdir », on pourrait dire « aggraver »… Il y a une gravité supplémentaire au niveau de la sécurité parce que la montée de la délinquance, certaines années, a provoqué une prise de conscience au sein de la société de la nécessité d'une réaction forte. Ce qui a changé, c'est une obligation ou un impératif de résultats. Il n'y a plus une sécurité comme, peut-être, on a pu la concevoir il y a dix

ou vingt ans : les forces de sécurité faisaient alors ce qu'il leur semblait « bon » de faire. Désormais, elles ont des objectifs quantifiés et des obligations de résultat. Cela met une pression supplémentaire sur les unités, et c'est en même temps l'évolution des choses, et c'est surtout ce que le citoyen est en droit d'attendre. Donc la première chose qui a changé est cet *impératif de résultat* assigné aux forces de sécurité plus que par le passé.

Le deuxième point est celui du personnage central de la sécurité qui est le *préfet*, rôle qui est beaucoup plus important aujourd'hui qu'il ne me semblait le distinguer au moment où je commandais une compagnie. Dès qu'une question de sécurité se présente, les services se rassemblent naturellement autour du préfet, et du procureur pour tout ce qui relève de la sphère judiciaire.

Jean-Claude Mallet — Cela n'était pas le cas auparavant ?

Le colonel Bruno Jockers — C'était beaucoup moins sensible. À mon sens, le préfet était principalement engagé sur des problématiques d'ordre public, faire fonctionner les services ensemble. Aujourd'hui, il est engagé sur des problématiques quotidiennes, il harmonise et coordonne l'action des services de police et des services de sécurité, de gendarmerie notamment. Donc c'est un rôle beaucoup plus renforcé que par le passé.

Ensuite, la sécurité est devenue *partenariale*. En 1994, les sphères de sécurité étaient distinctes : police, gendarmerie, État. Aujourd'hui, il n'y a pas une démarche qui ne soit partenariale. Je travaille ainsi avec les collectivités, les villes qui sont autour de Strasbourg, la CUS, sur des projets de vidéosurveillance, l'implantation du Zénith de Strasbourg-Europe se fait en partenariat avec plusieurs acteurs. Cela s'étend jusqu'aux associations. La sécurité est donc devenue un domaine qui est davantage coordonné autour du préfet, mais qui est aussi un domaine partagé. On ne peut plus dire qu'elle est l'apanage des forces de sécurité.

Ensuite en ce qui concerne les missions, nous sommes de plus en plus réceptifs à l'impact médiatique de la sécurité. Les missions se diversifient et s'alourdissent en raison de cette médiatisation plus forte. Je prends l'exemple, ces dernières semaines, du contrôle des chiens, les molossoïdes, ou de la taille des poissons… toutes sortes de missions qui viennent s'ajouter au quotidien des unités de gendarmerie… et qui font que leur panier à tendance à s'alourdir.

Ensuite, si je devais déterminer une grande mission dans laquelle nous sommes engagés, j'ajouterai l'immigration irrégulière, qui est devenue une problématique centrale, un enjeu en terme d'identité nationale, par la création du ministère du même nom, mais aussi un enjeu en terme de sécurité, avec la lutte pour le démantèlement des filières de l'immigration clandestine.

Jean-Claude Mallet — Cela ne figurait pas dans le cœur de mission au milieu des années 1990 ?

Le colonel Bruno Jockers — Beaucoup moins qu'actuellement. Il y a là une évolution radicale. Dans les années 1990, la procédure était plus compliquée

que pour la vérification d'identité classique. Il y avait une certaine réserve à se lancer dans des procédures d'immigration régulière, qui apparaissaient relativement complexes. Il n'y avait pas la même perception du risque que cela pouvait faire encourir pour la stabilité de la société. Nous travaillons maintenant avec des unités – créées sous plafond d'effectifs au niveau de la gendarmerie – pour que les gendarmes soient mieux au fait des problématiques de cette lutte, et nous enregistrons des résultats de ce point de vue.

Alain Delpuech — Dans cette continuité, pensez-vous que vos unités sont correctement préparées à exécuter vos missions avec ces changements dont vous venez de parler ? Par là même, est-ce que votre efficacité quotidienne – celle de l'homme de terrain – peut être améliorée, sous quelle forme et par quels moyens ?

Colonel Bruno Jockers — Mes hommes sont préparés aux missions qu'ils accomplissent, j'en ai la preuve chaque jour. Lorsque je vois les jeunes gendarmes qui arrivent dans nos unités, je suis admiratif de l'état d'esprit et de l'engagement, mais aussi de ce qu'on a pu leur apprendre en école. Donc la préparation du gendarme à ce qu'il rencontre… Je crois pouvoir dire que nous sommes préparés aux missions que nous accomplissons. Cela étant posé, ce n'est pas aussi facile que ça et il y a quelques contraintes. Je vais vous en citer quelques-unes.

Tout d'abord, notre combat est quotidien, jour et nuit. Je ne me prépare pas pour une mission qui arrivera dans trois ou six mois, je me prépare pour l'heure qui vient, pour la minute qui vient. Nous n'avons pas un temps de préparation et un temps d'action, les deux sont confondus. Notre adaptation est donc permanente. Actuellement, un effort très important est demandé aux gendarmes dans le domaine informatique, car les logiciels ne cessent d'évoluer. Sur ce point, je crois que nous demandons beaucoup aux personnels. Je pense que des marges de progrès existent pour que le gendarme en enquête, qui se trouve entre deux auditions, puisse très rapidement s'adapter aux logiciels qui lui sont délivrés. Nous faisons du mieux possible et de la façon la plus pédagogique, mais c'est une contrainte forte. Les unités ont de plus en plus de mal à faire de l'instruction.

Dans le cas de l'immigration irrégulière, comment faisons-nous ? J'ai créé une sorte de GIR au sein du groupement, pour éviter de dégarnir les unités de terrain et faire en sorte que les personnels soient régulièrement partie prenante, mais aussi pour qu'ils puissent rester au sein de leurs unités. Voilà le genre de choses que nous faisons pour tenir compte des contraintes qui nous sont données.

Ensuite, il ne faut pas oublier que le gendarme a changé. Il y a vingt ou vingt-cinq ans, nous avions des personnels peut-être plus endurcis, et je crois que certaines choses sont à faire en terme d'accompagnement psychologique. Récemment, j'ai eu une brigade qui a assisté à un décès dans le cadre d'un accident du travail – dans des conditions très difficiles – et nous avons pris la décision de faire suivre sept gendarmes par un psychologue, car j'estime que ce que voit le gendarme a forcément une répercussion sur lui. Donc notre accompagnement psychologique doit

certainement se développer, parce que le métier de gendarme reste un métier difficile. Donc je crois que nous nous adaptons le mieux possible à ce que nous faisons, mais cela demande un effort permanent, sachant que « nous ne pouvons pas arrêter la roue qui tourne ».

Si je devais aller au deuxième point que vous soulevez c'est-à-dire, ce qui faciliterait nos missions, je crois qu'il y a des choses engagées : d'abord en matière d'effectifs, je me situe dans un département déficitaire de 100 gendarmes au regard de la population. Des décisions ont été prises, mais actuellement, pour bien fonctionner, une quinzaine de gendarmes supplémentaires ferait beaucoup de bien.

Le deuxième point concerne la technique. Je pense à la dématérialisation des procédures judiciaires, domaine dans lequel la gendarmerie nationale s'est résolument engagée. Lorsque nos liens avec la justice seront dématérialisés, ils en seront facilités, je pense que tout le monde en profitera, y compris le justiciable. Il y a des logiciels dans lesquels nous croyons beaucoup : Périclès – pour les crimes et délits commis en série ; Icare – pour la rédaction des procédures… évidemment, cela n'est pas facile, puisque ce sont des logiciels nouveaux, qui demandent une adaptation permanente. Tout cela pour vous dire que la gendarmerie bouge, en coordination avec sa sœur de la police nationale.

Amiral Édouard Scott de Martinville — Merci pour cet exposé très clair sur tous les aspects globaux de la sécurité nationale. Je voudrais revenir sur les aspects de gestion de crise de grande ampleur sur le territoire national. Vous avez évoqué le terrorisme, mais il peut y avoir d'autres crises importantes – je pense à des crises d'origine sanitaire ou des catastrophes naturelles. Dans votre présentation, vous avez évoqué la nécessité d'améliorer nos capacités d'anticipation et de planification sur toutes les crises qui nécessiteraient la mobilisation de l'ensemble des moyens dont dispose l'État. Fort de votre expérience de terrain, pourriez-vous nous dire ce que vous envisagez comme axes d'effort prioritaires pour une meilleure préparation de l'État face à ces situations.

Colonel Bruno Jockers — Amiral, je crois qu'il y a un savoir-faire militaire précieux : celui de la capacité de planification. Nuls autres que les militaires ne savent aussi bien planifier. Je le dis d'autant mieux que nous, gendarmes, nous nous sommes mis à la planification assez récemment, et vraisemblablement notre niveau n'est pas encore celui des armées sur des opérations de grande ampleur. Il serait donc utile aux pouvoirs publics de se tourner du côté des armées pour voir si la montée en puissance et l'organisation des moyens ne peuvent pas davantage s'inspirer de méthodes de raisonnement militaires, tout en conservant la primauté de l'autorité civile. Ensuite, une réflexion pourrait être engagée sur des états-majors « projetables » face à des crises sanitaires ou des calamités. Des états-majors pourraient intervenir en tout point du territoire, plutôt que d'avoir les unités sur place. Là aussi, c'est un savoir-faire que les armées et la gendarmerie ont développé et dont les pouvoirs publics pourraient profiter.

Jean-Claude Mallet — Je voudrais revenir sur les missions : une chose nous a frappés concernant l'accumulation qui vous tombe dessus au fur et à mesure que l'actualité, la focalisation médiatique ou, tout simplement, la priorité politique se développent. Comment distinguer une hiérarchisation des missions ? Dans votre expérience, l'organisation dont vous dépendez vous paraît-elle définir une hiérarchisation de vos missions suffisamment claire ? Quelles seraient les pistes d'amélioration ?

Colonel Bruno Jockers — C'est une question difficile à laquelle je ne peux pas répondre sans un minimum de réflexion. En précisant que je me présente devant vous en mon nom personnel, et non en celui de mon institution et de ma direction, et que ma parole est libre et n'engage pas mon institution.

Je dois d'abord dire que la charge qui pèse sur les unités est lourde et forte. Je veux ici rendre hommage aux femmes et aux hommes que j'ai l'honneur de commander pour le dévouement qu'ils ont sur le terrain, notamment ces jours derniers. De la même façon, je voudrais rendre hommage à la police nationale avec laquelle nous travaillons main dans la main sur Strasbourg, comme lorsque la BAC vient en appui de nos patrouilles gendarmerie, et dire aussi mon respect pour l'institution et la culture militaire dont je suis issu.

L'accumulation des missions est un problème important. À la question : les priorités sont-elles bien définies, je réponds : oui, certainement aux échelons centraux. Lorsqu'elles arrivent tout en bas, à la brigade territoriale, on ne peut plus parler de « priorités », il faut parler d'accumulation. C'est un empilement des missions auquel nous assistons. Cela commence déjà au niveau du groupement, sauf que nous avons un peu plus de recul. Je crois qu'un commandant de groupement m'avait dit il y a deux ans : « Moi, j'ai fait la somme des priorités, j'ai arrêté à la dix-huitième. » Les priorités sont très nombreuses : délinquance, taux de résolution, immigration irrégulière, sans compter tous les faits ponctuels : nombre de contrôles de chien, sécurité routière, je vous parlais de la taille des poissons ou des faits ponctuels selon les régions, avec les efforts spécifiques afférents.

Les priorités sont définies à l'échelon central, mais au niveau local, c'est de plus en plus difficile… sachant que certaines missions sont difficilement conciliables en même temps : faire baisser la délinquance générale et augmenter le taux de résolution n'est pas toujours facile, car bien souvent, le taux de résolution repose sur des infractions révélées par l'initiative des services, alors que la délinquance générale vous incite à vous concentrer sur des procédures, sans recherche d'infraction d'initiative. Cela étant, il y a des façons de procéder. Je considère que mon absolue priorité, fixée par mon administration centrale et relayée par le préfet et le procureur, concerne la délinquance qui touche aux personnes, avec un taux de résolution sur les affaires de voies publiques qui soit à la hauteur de ce qu'a toujours été la gendarmerie.

Le deuxième point concerne la sécurité routière. On dit que cette dernière s'est améliorée grâce aux radars automatiques… c'est vrai. Mais

c'est aussi faire peu de cas de l'action des unités chaque jour et chaque week-end sur le terrain. Lorsqu'elles ne sont pas là, on s'en aperçoit vite.

Pour ce qui concerne l'immigration irrégulière, c'est quelque chose sur lequel nous ne pouvons faire l'impasse. Mais nous n'avons pas reçu d'effectif supplémentaire. Au contraire, cela mobilise des forces de gendarmerie mobile. C'est une priorité nationale et nous devons y aller. Mais les instruments doivent être adaptés, raison pour laquelle nous avons créé au niveau du groupement, une cellule dédiée à partir de gendarmes venant des brigades, mais qui reste à disposition des brigades en dehors des opérations ponctuelles.

Je crois que le talent d'un chef aujourd'hui est de ne pas répercuter aveuglément la pression sur ses unités, mais de la filtrer à son niveau. Il y a deux mois, j'ai ressenti que cela risquait d'être difficile et qu'on nous demandait beaucoup d'objectifs d'ici la fin de l'année. J'ai donc décidé de réunir tous les commandants de brigade, ça faisait au total quarante-quatre brigades plus leurs adjoints. Donc j'avais 70, 80 sous-officiers, je n'ai pas préparé de discours, je me suis mis en face d'eux sur une chaise et je leur ai dit : « Voilà où on en est et ce que j'essaye de faire. Est-ce que vous adhérez ou pas ? »

Amiral Édouard Scott de Martinville — Pour rebondir sur une question précédente, quelle est votre estimation actuelle du moral de vos unités, compte tenu de leurs missions et de cette accumulation dont vous parlez parfois. Est-ce que les questions relatives à la condition militaire jouent un rôle essentiel ? Est-ce que les instances de concertation telles qu'elles sont organisées actuellement vous semblent satisfaisantes ?

Colonel Bruno Jockers — Je répondrai également à cette question en mon nom propre si vous me le permettez. Si l'on parle du moral des gendarmes du Bas-Rhin, j'ai des gens épatants, des gens de l'Est, ils travaillent, ils ont leur mission et ils adorent leur métier. Je n'oserai pas dire qu'ils n'ont jamais autant bossé qu'actuellement… mais il y a trois semaines, toute une compagnie n'a quasiment pas dormi de la nuit : nous avons enchaîné accidents, raids d'Albanais mis en cause dans deux cents cambriolages… entre Tulle et l'Alsace, et les gars, ils y sont allés, sans se poser de questions, je ne peux même pas vous dire ceux qui étaient en repos ou en permission. Votre question est profonde. Je suis entré en gendarmerie en 1989. Depuis, il y a des crises… je ne sais pas si c'est lié…!

En 1989, nous avons eu une crise des moyens : nous devions aller faire des photocopies dans les mairies et arrêter de rouler, faute de budget. Pour apaiser la crise des moyens, nous avons dit que c'était une crise de la hiérarchie. Cela ne coûtait pas cher de le dire, et cela nous aura au moins forcés à revoir un certain style de commandement. Mais depuis, certaines choses n'ont pas été réglées. Le gendarme est quelqu'un qui travaille beaucoup. Dans mes unités, la moyenne journalière est de 8 h 47, vous faites le total sur cinq jours, puis vous ajoutez dix à onze heures d'astreinte. C'est le volume de travail d'un gendarme. Je ne parlerai pas de celui des commandants de brigade, ni des commandants de compagnie. Depuis 1989, il y a eu la prise de conscience que nous étions à la

remorque d'un certain nombre d'institutions, à l'échelle globale de la société. Avant, le gendarme était respecté dans le village, et jouissait d'une certaine ascension sociale, comme pour l'instituteur. Cela n'est plus le cas. Nous nous sommes rendus compte que notre travail n'était ni connu, ni reconnu pour ce qu'il est. C'est un point central que je perçois d'autant mieux, puisque j'ai retrouvé des gendarmes que je commandais comme lieutenant. Depuis quinze ans, ces derniers n'ont pas changé leur façon de faire leur travail. En revanche, ils ont pris conscience que leur travail n'était pas reconnu au niveau où il devrait l'être.

Cela étant, et pour autant que je sois autorisé à parler au nom d'un certain nombre d'entre eux, les gendarmes ne demandent pas à avoir le même volume horaire ou la disponibilité des autres professions non militaires : on ne peut pas dire en face d'un accident de la route que nous ne pouvons pas venir, que nous sommes à la trente-cinquième heure et que nous n'avons pas d'heures supplémentaires. Ce n'est pas comme cela que ça se passe. Donc, oui, la disponibilité et le caractère militaire forment la pierre angulaire de notre travail. Mais cette disponibilité est en attente de reconnaissances :

– reconnaissance législative, par une loi sur le positionnement de la gendarmerie, qui m'apparaît souhaitable ;

– reconnaissance indemnitaire, au regard du surplus de charge que comporte le métier de gendarme – je précise que le métier de gendarme n'est pas le seul, nous parlons beaucoup de pénibilité en ce moment – mais quand vous êtes gendarme en brigade à 53, 54 ans et que vous faites des tournées de nuit, et je peux vous dire que les services de nuit actuellement ce n'est pas du repos, les gars ont tout sauf le temps de se « poser » pendant cette surveillance… parce que nous avons tout le social maintenant à traiter. Au bout de quatre heures de tournées de nuit, ils se recouchent, puis repartent parce qu'il y a un autre événement. C'est ce que j'appelle un métier pénible.

Sur ce point, je précise que moi je ne fais aucune comparaison avec la police nationale : ce sont deux forces qui agissent dans des territoires différents, sur des missions complémentaires. Je ne regarde pas dans la gamelle de la police nationale, pour laquelle j'ai le plus grand respect. Je vois à Strasbourg le travail qui est fait. Je vois le travail que nous faisons en coordination avec eux. Et pour moi, la progression indemnitaire de la condition militaire et de la gendarmerie est quelque chose d'indispensable, mais qui ne doit pas s'opérer contre d'autres institutions.

Jean-Claude Mallet — Peut-être pourriez-vous nous dire un mot sur l'Europe ?

La démarche d'ensemble que nous essayons de définir s'efforce de tracer une perspective générale, celle de la sécurité nationale. Par ses objectifs particuliers, la sécurité nationale – qui ne comporte pas la sécurité individuelle des biens et des personnes qui feront partie de la sécurité intérieure – nécessite le concours des forces de police et de la sécurité civile, de la gendarmerie nationale et des armées… Est-ce qu'une démarche comme celle-là vous paraît de nature à contribuer à répondre à ce besoin d'identité et de reconnaissance ?

Colonel Bruno Jockers — Pour moi, le concept de « sécurité nationale » n'est plus une question, mais une obligation, surtout au vu des menaces, le plus souvent intérieures, qui pèsent sur notre pays. Ces menaces tendent de plus en plus à peser sur la liberté d'action de nos gouvernements. Je crois donc que nous ne pouvons faire l'impasse d'un concept de sécurité nationale unissant l'ensemble de nos moyens. Ce disant, je pense au renseignement : nous ne pouvons plus nous permettre de produire des renseignements chacun dans notre coin. Au niveau d'un département, l'information circule bien et en confiance autour d'un préfet, entre personnes qui se connaissent et se respectent, lorsque l'information circule tout le monde en profite. J'ai des informations qui proviennent des Renseignements généraux, je les passe régulièrement à la DDSP, et à la DIPJ, et je l'exploite du mieux possible chaque fois qu'elle intéresse ma zone. Tout cela concourt à l'intérêt du citoyen et je pense que ce qui est transverse ne peut que lui profiter.

J'ajoute qu'il est nécessaire d'opérer une distinction des moyens : pour éviter la confusion, chaque moyen doit être adapté et non pas détourné. Je pense par exemple que l'armée de terre n'a pas vocation à être la supplétive des forces de sécurité et qu'elle n'a pas à venir combler les déficits en effectif. Il faut être clair sur les contrats opérationnels, et de ce point de vue, nous avons tout à gagner à avoir un concept de sécurité nationale global et des contrats opérationnels identifiant les actions des uns et des autres.

***Jean-Claude Mallet* —** Merci. Vous venez de faire allusion à la coopération sur le terrain et le fait que chacun doive rester dans son rôle. Mais, dans votre esprit, est-ce qu'un dispositif et une planification comme Vigipirate, qui conjuguent l'ensemble des moyens de sécurité publique (gendarmerie, armées) vous paraissent être aujourd'hui un dispositif adapté ? Et est-ce que les missions assignées à chacune des forces vous paraissent suffisamment claires ?

Colonel Bruno Jockers — Je vais répondre en deux temps : tout d'abord, vous avez fait allusion à la dimension européenne de la sécurité. Cette dimension est quotidienne : aujourd'hui, à Strasbourg, il y a une réunion associant police nationale, gendarmerie nationale et direction de la police d'Offenburg sur la problématique, très concrète, du contrôle des artifices et des pétards, en cette période de fin d'année. Ces contrôles conjoints montrent que le terme de frontière doit être repensé.

S'agissant de Vigipirate, je pense que ce plan a montré que nous pouvions travailler ensemble. C'est un dispositif efficace, qu'il fallait mettre en œuvre pour que les moyens apprennent à travailler ensemble. Le point sur lequel j'achoppe est la banalisation du terme de Vigipirate. Nous sommes dans une situation « Vigipirate » permanente. Donc, le principe me semble très bon, et le plan en lui-même, avec ses niveaux d'alertes variables, est bon aussi… mais pour la population, il y a un risque de banalisation. C'est en ce sens que je disais tout à l'heure : la menace terroriste ne doit pas devenir un bruit de fond, car si elle devient un bruit de fond, nous risquons de nous endormir.

Jean-Claude Mallet — La dimension européenne que vous avez évoquée nous paraît une partie intégrante des missions de sécurité nationale, qu'elles soient assurées par la gendarmerie ou les forces armées. Mon Colonel, merci.

Colonel Bruno Jockers — Aujourd'hui, nous ne pouvons travailler qu'en partenariat. Celui qui n'a pas compris ça, qui croit qu'il remplit ses missions tout seul et qu'il en est le dépositaire, celui-là se trompe. Ce travail en partenariat pour nous, c'est avec les armées, chacun dans le respect de son identité, de ses missions et de son savoir-faire.

LES PARTIS POLITIQUES

AUDITION
DU NOUVEAU CENTRE
(M. PHILIPPE FOLLIOT)

JEUDI 18 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Monsieur le Député, nous sommes particulièrement heureux de vous accueillir cet après-midi. Vous inaugurez, en effet, dans cette série d'auditions publiques, les entretiens entre la Commission et les principales formations politiques de ce pays. Vous représentez le Nouveau Centre, êtes député du Tarn, avez suivi les questions de défense très régulièrement au Parlement, dans plusieurs spécialités ; vous en avez été plusieurs fois rapporteur depuis votre élection. Je vous souhaite la bienvenue et veux insister sur le fait que ces auditions des formations politiques sont vraiment importantes. Nous allons examiner avec vous l'ensemble des thèmes traités par la Commission à la demande du Président de la République. Je rappelle que vous disposez vous-même d'une certaine expérience dans le domaine militaire ; vous avez traité des questions liées à la gendarmerie nationale au sein de la commission de la défense. Votre contribution sera celle d'un élu bénéficiant d'un fort enracinement local ; nous nous réjouissons de vous entendre à cette fin.

Philippe Folliot

Monsieur le Président, mesdames, messieurs, tout d'abord, je tiens à vous remercier en mon nom propre et au nom de la formation que je représente, le Nouveau Centre, de m'accueillir pour cette première. Je tenterai de répondre de mon mieux aux éléments relatifs à un moment important. Ce Livre blanc sera l'occasion de réfléchir sur la situation actuelle, les perspectives, les menaces à venir et la problématique de l'adaptation des moyens à ces menaces. Il me semble bon de disposer d'un cadre de concertation le plus large possible afin de permettre à la société de s'exprimer sur ces enjeux essentiels. Notre pays, du moins le territoire métropolitain, depuis plus d'un demi-siècle, connaît une situation de paix. Mais notre environnement n'est pas exempt de menaces. Ces dernières ont évolué depuis 1989 et la chute du mur de Berlin. De nouvelles menaces apparaissent. Il est donc nécessaire d'y réfléchir, afin de déterminer des moyens pour y faire face.

Au préalable, je vous demande de m'excuser pour certains éléments. Hervé Morin, le président du Nouveau Centre, m'a demandé de le représenter. Nous sommes une jeune formation politique. Dans ce cadre, la parole du ministre de la Défense est parallèle mais cohérente avec celle de la formation à laquelle il appartient. Je voudrais par ailleurs insister sur notre volonté de développer plus particulièrement quatre thèmes essentiels. Mais je ne m'étendrai pas trop sur la problématique des menaces, beaucoup d'autres l'ayant déjà fait. Les éléments d'analyse que nous pourrions apporter, seraient probablement moins pertinents que ceux d'éminents spécialistes que vous avez reçus. Je me centrerai donc sur ce sur quoi le politique peut avoir un certain pouvoir : la définition du périmètre des moyens à mettre en œuvre pour répondre de la meilleure façon aux menaces auxquelles nous devons faire face.

LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LE LIEN ARMÉE-NATION

Cet élément peut se conjuguer selon quatre points forts.

La sensibilisation de la jeunesse

Depuis la fin de la conscription, il est nécessaire de renforcer la connaissance réciproque entre l'armée et la jeunesse, qui se fait moins qu'avant, car le brassage impliqué par la conscription n'existe plus. Certains éléments, à ce niveau, sont à réformer concernant la JAPD (Journée d'appel de préparation à la défense). Toute une génération, garçons et filles confondus, passe par une journée durant laquelle certains éléments en terme de contenu devraient être reconsidérés, afin de lui donner un peu plus de consistance.

L'application d'orientations ministérielles pour faire en sorte que, au sein des cours d'histoire, de géographie, d'instruction civique se trouvent des éléments de sensibilisation aux questions de défense est nécessaire. L'école et l'armée ne doivent pas figurer comme deux institutions en défiance, mais elles doivent travailler ensemble. Le développement d'options défense dans certains établissements scolaires nous semble important.

Même si cela reste quelque peu éloigné du périmètre d'intervention stricte du ministère de la Défense, nous pensons que le programme « Défense deuxième chance » est un élément déterminant de la réinsertion. Il s'agit de donner une possibilité à finalité professionnelle et certains acquis de base, de valeurs à des jeunes parfois perdus, en difficulté, en situation de mal-être au cœur de notre société.

Les réserves

Je ne reviendrai pas sur la loi votée sous la précédente législature et qui préconise la mise en place d'une réserve opérationnelle en parallèle d'une réserve citoyenne. Nous pensons qu'il existe plus qu'un élément d'ajustement par rapport aux capacités des forces armées dans ce cadre ; en fait, un vivier permettant un échange, une porosité des liens entre la société et l'armée. Il est important, pour eux, pour leur milieu profession-

nel et pour nos forces, que certains citoyens puissent consacrer une part de leur temps à l'armée. Je citerai deux exemples à ce titre : le service de santé des armées, et lorsque certaines compétences dont ne dispose pas l'armée peuvent être apportées de l'extérieur : je pense notamment à ceux qui pratiquent des langues étrangères rares. Dans le cadre d'une mission parlementaire dans les Balkans, j'ai pu être témoin du fait que la langue pouvait parfois, en OPEX, constituer un obstacle à l'efficacité de l'action, de la recherche du renseignement. Les réservistes pourraient alors avoir un rôle important à jouer. Nous pourrions envisager un fichier national des réservistes. Cela permettrait une fluidité dans l'information et la mise en relation des compétences et des besoins.

Le lien défense-aménagement du territoire

À ce titre, la gendarmerie nous semble avoir un rôle important à jouer. À nos yeux, il est essentiel que cette dernière conserve son caractère d'appartenance militaire. Pour une démocratie, il me paraît fondamental de disposer de deux forces de police. Certains États disposent de forces de police nationales et locales. La tradition française, et pour ainsi dire latine, exige une force de police civile et une militaire. Mais le caractère militaire de la gendarmerie est un élément d'assurance de présence équilibrée sur l'ensemble du territoire national, métropole et outre-mer. Certaines pistes restent à développer en la matière, notamment au regard de la nécessité de redéfinition de l'action et du rôle de la gendarmerie. L'acuité, aujourd'hui, concernant la défense opérationnelle du territoire, est peut-être moindre qu'auparavant. Il faut indéniablement se poser certaines questions à ce sujet. Autant il existe de brigades de gendarmerie et de points d'implantation de la gendarmerie sur le territoire national, autant ceux-là peuvent constituer des points de contact et d'échanges entre l'armée, la défense et la nation. Cet élément ne nous semble pas assez mis en avant. On peut imaginer à ce titre des kits d'information.

Il faut enfin considérer la nécessaire ouverture des régiments sur leur environnement. Je citerai un exemple que je connais très bien : le 8e RPIMA de Castres régiment d'élite, ô combien prestigieux. Depuis des années, ce dernier a pratiqué une politique constante d'ouverture sur son environnement. Chaque année, cela se traduit par des journées portes ouvertes ; une année sur deux, le régiment reçoit les habitants de la ville, du département et toutes celles et ceux qui le souhaitent ; l'année suivante, le régiment propose des démonstrations de ses savoir-faire en ville. Cela passe aussi par le biais de remises de fourragères et d'autres cérémonies dans les villages alentour. Ces démarches ont un impact important auprès des populations. Le taux d'acceptation des régiments est dès lors plus grand lorsque ces derniers mènent des exercices hors du champ habituel des manœuvres. Le régiment a fait des efforts pour s'ouvrir à l'extérieur. Certains régiments profitent de l'excellence du 8e RPIMA et de son lien privilégié avec son environnement pour venir s'entraîner dans notre département.

Faire de la défense un véritable acteur des grandes politiques publiques

À ce titre, je prendrai deux exemples. Le programme « Égalité des chances » a été initié et réimpulsé par le ministre de la Défense, M. Hervé Morin. L'armée, même si elle l'a toujours fait, doit être un véritable outil, un véritable moyen, un instrument de promotion sociale. Beaucoup d'experts s'accordent pour affirmer qu'un des maux de notre société réside dans la panne de l'ascenseur social. Dans l'armée, la méritocratie fonctionne. La possibilité de gravir les échelons en fonction de son mérite existe. J'étais, il y a quelques heures, en compagnie d'un des principaux généraux de notre armée, authentique enfant de troupes ; fils de maçon, il a gravi tous les échelons pour atteindre le plus haut niveau de la hiérarchie. C'est un exemple qui doit être diffusé.

Ces réflexions valent aussi pour les enjeux relatifs à la problématique de la préservation de l'environnement et du développement durable.

LA RATIONALISATION DE L'ORGANISATION DE LA DÉFENSE

On peut distinguer trois enjeux.

L'amélioration de l'utilisation des crédits budgétaires

Nous devons avoir le courage de reconnaître que, sauf à envisager un renversement de la conjoncture entraînant une croissance aussi exceptionnelle qu'imprévisible, nous sommes voués à nous retrouver confrontés à d'importantes difficultés d'ordre budgétaire. Au regard de la situation des finances publiques, de l'endettement de notre pays, il faut noter que le service de la dette est plus important que le budget de la défense. Il faut le dire. Beaucoup plus d'argent est consacré à tenter de réparer des déficits budgétaires passés, qu'à préparer l'avenir, notamment dans le domaine de la sécurité. Il sera nécessaire, à ce titre, de poser des jalons en termes de réorganisation territoriale. Nous ne pouvons ainsi pas poursuivre une « politique au fil de l'eau » qui aurait pour conséquence que l'on ne veuille toucher à rien de la consistance de chacune de ces implantations, voire que cette consistance diminue. Il faut avoir à l'esprit le risque d'être en déphasage total entre une construction théorique intéressante et une « opérationnalité » sur le terrain qui, elle, ne le sera plus. Je résumerai tout cela par une formule : il vaudra mieux à l'avenir réduire le nombre de régiments plutôt que le nombre d'hommes au sein d'un même régiment. Les conséquences seront fortes ; le domaine politique devra avoir le courage de les assumer. À l'intérieur de tous ces éléments de réforme, il est essentiel de tenter de préserver le caractère opérationnel de nos forces. La compagnie doit être maintenue comme cellule de base de notre engagement. Mais faut-il avoir un nombre minimum de compagnies pour que la structure d'accueil qu'est le régiment ait une consistance opérationnelle efficace ? Ces éléments de densification pourront peut-être se conjuguer à plusieurs niveaux. Il sera nécessaire de redensi-

fier quelques régiments, dans un premier temps, avec un objectif essentiel, pour l'infanterie, à savoir la capacité de projection. Les menaces actuelles nous font penser qu'il s'agit là d'un enjeu particulièrement important.

La nécessité de simplification des chaînes organiques de commandement

Entre les unités de base et les états-majors, il y aura peut-être lieu de s'interroger sur la pertinence, ou du moins sur l'ampleur de certains échelons intermédiaires. Nous pensons que la future loi de programmation militaire devra impérativement clarifier certains de ces enjeux. Cela est vrai pour l'utilisation des crédits budgétaires et aura des conséquences sur la nécessité de faire des choix et de rendre certains programmes prioritaires en matière d'investissement. Je ne reviendrai pas sur la problématique de la bosse des investissements à laquelle nous allons devoir faire face et sur les difficultés liées à l'impérieuse nécessité de prendre des décisions. Les équipements sont parfois en bout de course, et on aboutit à des situations de rupture. La capacité de projection des forces armées sur les théâtres extérieurs doit être la priorité par excellence. Il faudra mettre en œuvre des capacités de moyens de transport et de projection : l'A400M, les chalands de débarquement, l'aéromobilité avec le NH90. Il faudra réfléchir sur l'opportunité de certains programmes concurrents et avoir le courage de reconsidérer nos choix d'équipement, et faire en sorte que la modernisation des équipements terrestres soit préservée. Il faut aussi noter l'attente forte concernant les petits équipements – matériels, munitions et autres – qui est un élément déterminant pour le moral de nos troupes. Il faut prendre en compte que le maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements, quoi qu'il advienne, ne se dégradera pas. Remplacer du matériel vieillissant par du matériel neuf laisse à penser que l'entretien sera moindre ; mais, le matériel étant souvent plus sophistiqué, les coûts sont en fait égaux, voire plus élevés.

Concernant les choix d'investissement, il faut s'arrêter sur la notion d'espace qui représente à nos yeux une priorité ; cela implique en effet toute la politique de renseignement. Il est important de conserver une certaine autonomie, tant au niveau national qu'européen, en la matière.

Poursuivre la réorganisation des armées

Il faut donner des moyens plus importants et consistants au CEMA dans le cadre de l'interarmées. Je ne rentrerai pas trop dans les détails, étant donné l'heure. Certaines questions doivent être posées à ce niveau, qui concernent la réorganisation des armées à travers des CEMA aux pouvoirs accrus à bien des égards.

La problématique du contrôle du Parlement fera peut-être l'objet d'une question à laquelle je répondrai volontiers.

CONSTRUIRE LA DÉFENSE EUROPÉENNE

Je passerai très rapidement sur ce point. Selon nous, il faut diffuser l'idée d'une défense européenne s'appuyant sur la coopération entre les armées nationales et une plus grande mutualisation des forces et du renseignement. Il faut procéder de manière ciblée, thématique et souple, tout en entretenant la communication sur des schémas et des éléments d'expérience. L'orateur qui m'a précédé a évoqué l'expérience du Congo ; cela fait partie des points sur lesquels nous pourrions revenir.

Il faut redéfinir les liens avec l'OTAN, dans l'objectif d'assurer une plus grande autonomie européenne en matière de défense. Ce chantier me semble extrêmement important.

Tout aussi important est le chantier qui porte la nécessité d'ouvrir un débat sur la dissuasion nucléaire et les formes que celle-ci doit prendre dans le cadre de la défense européenne. Aujourd'hui, certains intérêts vitaux de notre pays sont européens. Pour autant, nous ne devons pas oublier qu'il ne peut y avoir de collégialité dans l'engagement de l'arme nucléaire. Ce dernier élément ressortit toujours aux prérogatives du Président de la République. Le Président Chirac a ouvert un débat en la matière qui, rapidement refermé, mériterait d'être débattu à nouveau.

Il faut encourager les liens défense-économie. Cela passant par trois éléments essentiels :

– soutenir les efforts en matière de recherche militaire et mieux permettre aux petites entreprises de participer à la recherche et au développement des armées. Les conséquences pour notre autonomie seront indéniables, ainsi que pour nos capacités, mais aussi pour le maintien d'un certain savoir-faire dans le giron national ;

– mettre en œuvre une politique d'intelligence économique et de protection de nos entreprises sensibles, notamment les PME. Certaines d'entre elles se trouvent dans des secteurs très sensibles et stratégiques ; elles possèdent parfois un faible capital et peuvent être l'objet de rachat aux conséquences non négligeables ;

– développer l'interface entreprise-armée pour l'amélioration de la gestion économique de l'après intervention. Bien souvent, sur les théâtres extérieurs, nous menons le travail à bien, et d'autres en profitent. Les réservistes peuvent à cette occasion jouer un rôle important. En tout cas, il est indéniable que l'impact de la défense sur l'économie, sur l'emploi est fort et mérite d'être consolidé et développé.

Je vous prie d'excuser la longueur de mon propos préliminaire. C'est avec plaisir que je répondrai à vos questions.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Monsieur le Député, nous vous remercions. Vous avez couvert un champ très important et nous vous en sommes très reconnaissants.

Nous pourrions commencer par revenir sur votre premier thème, concernant le renforcement du lien entre armée et nation, thème auquel votre formation est particulièrement attachée.

François Heisbourg — L'optique dans laquelle s'inscrit la commission du Livre blanc est avant tout une logique de défense et de sécurité nationale. Nous devons évidemment tenir compte des autres aspects, mais ces derniers ne sont pas centraux. L'aménagement du territoire est très important : s'il existait en France un Livre blanc sur l'aménagement du territoire, je ne doute pas que l'on évoquerait des aspects de défense ; mais on ne fait pas de la défense pour faire de l'aménagement du territoire.

Cela étant, à propos des liens armée-nation, vous n'avez pas évoqué un aspect, sur lequel j'aimerais avoir votre avis. Nous constatons des difficultés de recrutement, au niveau des hommes et des femmes du rang, pour l'armée de terre. Le ratio entre le nombre de candidats et le nombre de postes n'est pas très satisfaisant. D'autres pays, confrontés au même type de problème, ont pris, dans le passé, des mesures d'élargissement du vivier de recrutement en faisant appel, de manière très volontariste, aux « minorités visibles ». Qu'en pensez-vous ? Devrions-nous prendre certaines mesures particulières pour renforcer la présence de ces minorités dans les armées ?

Philippe Folliot — Cela entraîne deux éléments de réponse.

La capacité. Nous avons 1,2 candidat pour 1 poste dans l'armée de terre. Le choix est assez étroit. Si l'on observe l'évolution des pyramides démographiques, en conjuguant cette observation à celle de la concurrence entre la défense et les autres secteurs d'activités, pour attirer les éléments les plus motivés, de nombreuses questions seront à poser.

La première tient à l'attractivité des carrières militaires. Il faudra rendre ces dernières au moins aussi attractives que celles de la fonction publique, secteur civil.

François Heisbourg — Vous pensez aux 35 heures ?

Philippe Folliot — Les 35 heures se situent aux antipodes de la logique de l'engagement militaire. Il faudra passer à des procédures de revalorisation des carrières.

La seconde réponse tient à ce que le militaire, comme tout un chacun, possède une vie de famille. Se pose alors la problématique du travail des épouses. Parfois, dans de petites implantations, sur de petites villes,

dans des régions peu ensoleillées, les éléments d'attractivité sont peut-être moins forts que dans des villes plus importantes et dans des régions où règne une autre image. Ces éléments sont objectifs. Il faut permettre aux membres de l'armée de terre…

François Heisbourg — Pardonnez-moi de vous couper. Ce que vous dites est extrêmement intéressant, mais vous ne répondez pas à la question.

Philippe Folliot — J'en arrive aux minorités visibles. Je veux dire qu'il s'agit d'un ensemble. Ces éléments relatifs à la capacité d'attractivité de la carrière militaire seront vrais pour tout le monde, minorités visibles ou non.

Un point soulève notre opposition : la notion de discrimination positive. Cette dernière nous semble aller à l'encontre du principe d'égalité républicaine et ne constituera pas nécessairement un élément positif en termes de réussite. Prenons un exemple de terrain. Le 8e RPIMA dans ma chère ville de Castres comporte des minorités visibles déjà fortement représentées. Par le biais de l'action menée sur les possibilités d'ouverture au niveau des lycées et des écoles militaires, nous devrons nous aligner sur des expériences telles que celles menées par Sciences Po Paris ; ces procédures permettront à certains candidats de condition modeste d'accéder à des écoles d'officiers. Il est vrai que cette diversité n'est pas encore palpable aux niveaux élevés de la hiérarchie, mais il faut pérenniser cette démarche pour pouvoir trouver ces éléments au sommet un jour. Mais la nature même de l'engagement et la volonté d'embrasser ce type de carrière doivent prévaloir sur d'autres éléments, et notamment la notion d'origine.

Jean-Claude Mallet — Il me semble en effet que cela implique une politique d'attractivité et de fidélisation permettant à ceux qui commencent à s'engager, d'avoir envie de continuer.

Thérèse Delpech — Ma question porte sur le rôle du Parlement dans les situations de crise. Vous avez beaucoup évoqué les opérations extérieures, mais vous n'avez pas parlé des crises qui peuvent se produire sur le territoire national : pandémies, actes de terrorisme.

Philippe Folliot — J'espère un rôle accru du Parlement. Aujourd'hui, le Parlement n'a qu'un rôle très second en la matière. Dans les gènes de la Ve République se dessine le rôle quelque peu mineur du Parlement.

Nous devons éviter de tomber dans deux travers : copier ce qui se fait dans certains pays étrangers avec un vote du Parlement avant l'envoi de troupes en Opex. Cela ne fait pas partie de notre culture. En situation de crise à l'extérieur, il est nécessaire de protéger nos ressortissants et que l'exécutif puisse décider rapidement. Il n'existe aucun problème à ce niveau. Mais actuellement, le contrôle ne se fait qu'*a posteriori*, de manière très tardive et très relative ; cependant, une autorisation *a priori* semble excessive. Il faut trouver un juste milieu. Il nous paraîtrait légitime qu'une information du Parlement se fasse en amont. Dans le cadre des travaux de la commission Balladur, il faudrait que, lorsque nous

envoyons des troupes à l'étranger ou bien que nous constatons des troubles intérieurs, le Parlement puisse être informé dans un laps de temps assez court, de l'ordre d'une semaine. Je ne suis pas favorable au déroulement d'un vote, mais plutôt à une information.

Un autre élément me paraît essentiel : nous devons conserver, à l'Assemblée nationale, une commission de la défense propre. Au Sénat, existe une commission mixte défense-affaires étrangères, mais nous avons l'impression que celle-ci s'intéresse plus aux affaires étrangères qu'à la défense. Il me semble important que quelques élus de la nation puissent prendre à bras-le-corps cette problématique relative à la défense ; peut-être pourrions-nous servir de liens, de relais à certains égards. Nous pourrions aussi disposer de schémas parlementaires de contrôle accrus. Actuellement, le contrôle parlementaire est mineur. Vous avez rappelé, tout à l'heure, monsieur le Président, que j'étais, sous la précédente législature, rapporteur et contrôlais tout ce qui avait trait à la gendarmerie. La gendarmerie représente un peu moins de 7 milliards d'euros de crédits et un peu plus de 100 000 membres du personnel. Pour assumer cette mission, au-delà du temps dont je disposais et de la difficulté liée à la double exigence vis-à-vis d'un député, j'ai pu bénéficier d'un administrateur de l'Assemblée nationale à temps très partiel. Je compare cette situation avec celle d'un membre du Congrès américain. Il disposait pour sa part, d'une équipe d'une quinzaine de personnes assumant des fonctions de contrôle, avec des spécialistes du budget. Il faut donc des moyens supplémentaires ; mais ceux-ci permettront de faire gagner d'autres moyens et de mieux assumer notre mission. Or nos missions de contrôle fonctionnent sur le principe du sondage ; nous sommes tributaires des éléments chiffrés qu'on nous donne, parce que nous ne disposons pas des moyens pratiques et techniques d'aller vérifier sur place par nous-mêmes.

Jean-Claude Mallet — Monsieur le Député, sur ce point des moyens mis à la disposition des commissions traitant des questions de défense ou de sécurité, les moyens sont-ils dépendants de budgets octroyés par la puissance publique, c'est-à-dire l'État, ou bien s'agit-il de moyens votés par le Parlement lui-même pour ses propres capacités ?

Philippe Folliot — Il s'agit de moyens votés par le Parlement lui-même. Il existe certains schémas d'arbitrage internes au Parlement. Il y a quelques jours, un général à la retraite me confiait qu'il considérait que le problème des parlementaires français consistait à ce que, à la différence des parlementaires étrangers qui se rendent immédiatement sur le lieu de crise où se trouvent leurs troupes, ils ne le font que peu ou tardivement. Nous consacrons aux déplacements de maigres moyens. Cela est aussi une question de culture. Pourtant, nous savons l'importance que peut revêtir aux yeux de nos hommes sur le terrain le fait de savoir que des représentants de la nation sont à leurs côtés, pour les épauler, les écouter, relayer les informations. En tant que parlementaire, nous disposons d'une certaine liberté permettant de sortir du carcan de l'exécutif, mais il faudra en user plus qu'aujourd'hui.

Jean-Claude Mallet — Je souhaite que nous remerciions le Sénat, car c'est grâce à la commission de la défense et des affaires étrangères que vous êtes ici et que nous sommes ici, dans cette salle Médicis du Palais du Luxembourg, grâce à sa courtoisie.

Benoît d'Aboville — Monsieur le Député, vous avez souligné votre intérêt pour les aspects armée-nation qui sont effectivement, après la fin de la professionnalisation, sont toujours d'actualité. Ma première question porte sur la JAPD. Vous avez souligné qu'il s'agit d'un point de contact entre les jeunes et l'armée ; mais il a été conçu à des fins de recrutement. Le transformer en une sorte de journée d'éducation civique ne risque-t-il pas d'affaiblir l'aspect recrutement dont vous avez rappelé l'importance ?

En outre, vous soulignez la priorité donnée à la projection extérieure et le rôle du Parlement. Vous avez mentionné un certain nombre de priorités d'équipements, etc. Mais je lis dans une intervention que vous avez faite, que vous entretenez quelques doutes sur le porte-avions. Considérez-vous que le porte-avions n'est pas un élément de la projection extérieure ?

Philippe Folliot — À propos de la JAPD, il est clair qu'il s'agit d'en redéfinir certains aspects de contenu. Peut-être me suis-je mal exprimé à ce propos. Elle doit, bien entendu, conserver son rôle majeur de vitrine pour les forces armées. Quant aux perspectives de recrutement, je suis tout à fait d'accord et je pense qu'il faudra pouvoir axer nos efforts sur cet élément. Cette journée peut être l'occasion de développer certains éléments en lien avec le sens civique. Mais, la finalité n'est autre que celle-là. Nous parlons de la Journée d'appel de préparation à la défense. Je crois que les mots ont leur importance.

Concernant la capacité de projection et le deuxième porte-avions, il s'agit d'un débat très complexe qui, à mon sens, mérite une réponse autre que laconique, formulée en quelques secondes. Mais il faudra donner la priorité à certain nombre de choix. La capacité de projection est, bien sûr, polymorphe. Revenant à ce que je déclarais, je crois que nous devons donner la priorité à l'A400M, aux chalands de débarquement, au NH90. Cela ne signifie pas que le deuxième porte-avions ne doit pas être envisagé, mais si le choix est fait de le construire, cela ne doit pas avoir pour conséquence de retarder plus encore d'autres choix. Je pense notamment à l'A400M. Nous risquons d'être confrontés à une rupture capacitaire. Ajouter à cette dernière des choix politiques et budgétaires ayant pour conséquence un dépassement des délais, sans compter les problématiques liées à l'industrie, risque d'entraîner de sérieux problèmes à terme. Je fais une parenthèse. Il faudra se poser la question du caractère européen de ce programme. Les capacités de MCO de l'A400M ne pourront-elles pas être visées à l'échelle européenne ? En l'occurrence, tout reste à créer pour l'Europe de la défense ; ne pourrions-nous pas alors envisager la vertu d'exemple d'un tel dispositif ?

Amiral Édouard Scott de Martinville — J'ai une question sur le lien défense-économie que vous avez évoqué et, en particulier, sur la question de la protection des petites entreprises. Un effort très important a été réalisé

sur l'intelligence économique, avec la mise en place de structures, la définition d'une stratégie interministérielle et la mise en œuvre d'une organisation territoriale. Au niveau local, quels résultats concrets de cette démarche constatez-vous ? Celle-ci vous semble-t-elle suffisante ? Ou bien estimez-vous qu'il reste encore des efforts importants à fournir dans ce domaine ? Si oui, lesquels ?

Philippe Folliot — Selon nous, certaines questions doivent encore être posées. Trop longtemps et trop souvent, dans notre pays, on a fait preuve d'une grande naïveté vis-à-vis des petites comme des grandes entreprises. Peut-être avons-nous tendance à communiquer trop d'éléments et à ne pas prendre garde à des capacités d'espionnage industriel venant surtout de nations alliées. Que pouvons-nous faire par rapport à cela ? Un exemple très concret. Lorsque l'on dispose d'un système d'armes très compliqué, on se rend parfois compte que, dans ce système – avion, char ou autre –, la pièce lambda est produite par une société X, alors qu'elle est un élément névralgique du système. Pour parvenir à peser sur des choix, par rapport à une puissance étrangère, il existe plusieurs possibilités, outre la notion d'espionnage. On observe un certain nombre de rachats d'entreprises ; par le biais du pouvoir capitalistique qu'elle va prendre, elle acquerra alors le contrôle d'un certain savoir-faire. Il peut y avoir là danger ! Il faut envisager la protection du capital de ces entreprises à travers les capacités de la Caisse des Dépôts et Consignations, par exemple.

Jean-Claude Mallet — Monsieur le Député, je vous remercie. Les priorités que vous avez exposées au nom de votre parti le Nouveau Centre sont très claires, à la fois dans le domaine du lien armée-nation et à la fois en ce qui concerne les programmes. Nous vous remercions de votre exposé et de l'échange auquel vous avez bien voulu vous prêter.

AUDITION
DU FRONT NATIONAL
(M. JEAN-MARIE LE PEN, M. HUBERT DE BEAUFORT ET M. MICHEL HUBAULT)

MERCREDI 31 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Monsieur le Président, nous vous remercions d'avoir accepté notre invitation. Dans le cadre de la mission qui lui a été confiée, la Commission qui prépare le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale interroge toutes les formations politiques du pays, représentées au Parlement ou au Parlement européen. C'est à ce titre que nous vous avons convié. Vous avez reçu la lettre de mission du Président de la République, évoquant l'ensemble des questions de défense et de sécurité nationale, qu'il souhaite voir abordées par la Commission pour les quinze prochaines années. Elles traitent des sujets comme celui de l'évolution de l'environnement international, de la formation, de l'entraînement et de l'équipement des forces, ainsi que le lien entre l'armée et la nation. Nous sommes ainsi heureux d'entendre vos réactions à cette lettre de mission.

Jean-Marie Le Pen

Monsieur le Président, permettez moi de vous présenter M. Hubert de Beaufort, géopoliticien, et ancien d'Indochine, comme moi, et M. Michel Hubault, fonctionnaire européen et spécialiste de ces sujets.

En 1972, dans le contexte international de la rivalité entre les États-Unis et l'Union soviétique, le premier Livre blanc définissait toutes stratégies militaires. Celui de 1994, cinq ans après la fin de la guerre froide, redéfinissait cette stratégie. L'écriture d'un nouveau Livre est nécessaire pour cinq raisons :

– la loi de programmation militaire 2003-2008 arrive à échéance ;

– l'édition du Livre blanc de 1994 fixait une stratégie jusque dans les années 2010, mais les engagements pris en 1994 n'ont pas été respectés ;

– la chute du budget de la défense, passant de 2,6 % à 2 % de notre produit intérieur brut de 1995 à 2005 ;

– la suspension du service militaire, l'obsolescence des équipements militaires à un niveau inégalé ;

– nos armées sont progressivement replacées sous le commandement militaire de l'OTAN depuis 1996.

Le projet de défense européenne présenté dans le Livre blanc de 1994 s'avère être aujourd'hui une illusion qui a servi à justifier le désarmement de la France. De plus, en terme d'environnement géopolitique, il apparaît également qu'après la fin de l'URSS et le drame des tours de Manhattan, les priorités de la défense nationale ne sont plus les mêmes.

Pour le Front national, la dissuasion nucléaire et la projection de puissance s'accompagnent d'un objectif de protection et de prévention. La défense intérieure de la France est devenue prioritaire, à l'exemple de ce que pratiquent les Américains depuis 2001, pour limiter tant l'accès que le droit au séjour sur leur sol. Le cas de la France est malheureusement fort différent : dans notre pays nous évaluons les nouveaux immigrants à 400 000 par an, selon les estimations les plus basses, soit deux à trois fois plus que l'immigration officielle. Ceci dynamite non seulement les comptes sociaux mais aussi la paix civile, la sociologie des banlieues, le niveau de vie général, les conditions de logement et l'éducation nationale. Les émeutes urbaines de l'automne 2005 sont une illustration du danger que constitue pour la sécurité nationale, la politique d'immigration menée depuis trente ans. La France officielle compte 63,5 millions d'habitants alors que la France réelle en compte vraisemblablement 70 millions, avec 10 millions d'immigrés et non pas les 5 millions retenus par l'INSEE. Un pays peut-il avoir une politique de sécurité et de défense sans connaître d'abord les populations qui vivent sur son sol ? La réponse est évidemment : non. La sécurité intérieure implique d'effectuer en priorité un recensement précis permettant au ministère de l'Intérieur, qui intègrera les 100 000 hommes de la gendarmerie en 2009, de savoir qui et quoi protéger, qui et quoi surveiller.

Nous constatons aujourd'hui que la France n'a plus les moyens matériels, financiers et humains, pour assurer sa défense en terme de sécurité interne et externe. Le bilan de la politique d'armement suivie depuis 25 ans est désastreux si l'on se réfère aux rapports de l'Assemblée nationale et de la Cour des comptes. L'armée française reste organisée stratégiquement et matériellement pour la guerre froide, telle qu'elle a structuré le monde antérieurement à 1990. Ses matériels s'inscrivent dans ce contexte aujourd'hui daté : ils sont à la fois inefficaces, obsolètes et ruineux.

Que dit le rapport 383 de l'Assemblée Nationale portant sur l'état de la défense ?

Le coût du porte-avions *Charles de Gaulle*, sorti avec quatre ans de retard, dépasse 3 milliards d'euros et celui des quarante *Rafale* embarqués est estimé à 18 milliards d'euros.

Quelle peut être la valeur opérationnelle d'un navire qui ne peut tenir la mer que 145 jours par an et qui est immobilisé à l'heure actuelle pour dix huit mois ?

En 2008, l'armée de l'air aura 47 exemplaires de l'avion *Rafale*, dont le prototype a volé en 1986, il y a 21 ans. L'appareil n'est pas furtif. La Cour des comptes estimait son coût unitaire en 1997 à 1,12 milliards de francs soit 150 millions d'euros. Son coût pharamineux, aujourd'hui encore dépassé, constitue un scandale et une aberration. Seuls des appa-

reils furtifs comme le *F17* ou le *F22* américains correspondent aux exigences des années 2000.

Les chars *Leclerc*, conçus en 1981, développés à partir de 1986, étaient prévus à 1 400 exemplaires d'un coût unitaire de 4 millions d'euros. Seuls 360 blindés dont 320 opérationnels, sont sortis. Les coûts à l'unité sont passés de 4 à 16 millions d'euros.

Face à ce naufrage, l'armée de terre doit restaurer les vieux blindés à roue AMX-10 pour les faire durer jusqu'en 2015. Le bilan des grands programmes est atterrant et fait douter de notre capacité à affronter un conflit conventionnel, même de taille modeste. Les rapports des institutions fédérales américaines, comme notamment la CIA, affirment : « La France ne peut brandir qu'un sabre de bois, elle n'est pas crédible, vous ne pouvez pas compter sur elle ».

Toutefois dans notre armée, deux systèmes d'armes et deux matériels en vigueur sont valables :

– les systèmes d'armes sont notre dissuasion nucléaire d'une part, avec nos sous-marins lanceurs d'engins et nos sous-marins d'attaque et, d'autre part, les lance-roquettes multiples MLRS issus du programme OTAN, qui ont fait merveille en Irak et malheureusement au Liban, sous la férule des Israéliens après l'échec cuisant de leur offensive blindée face aux missiles modernes ;

– les deux matériels sont le missile antichar Eryx et le missile antiaérien Mistral.

Du point de vue de la réflexion géopolitique, les armements mondiaux copient le plus souvent le modèle américain, mais avec des retards suffisants pour que les États-Unis maintiennent sans difficulté leur avance technologique et leur hégémonie géopolitique.

Quel futur faut-il alors préparer ? L'actualité et les derniers conflits ont clairement mis en lumière les choix stratégiques, techniques et psychologiques qui à notre époque s'imposent incontestablement.

Au niveau stratégique, notre armée doit être capable de remplir quatre missions :

– mener une guerre conventionnelle limitée. Cela nécessite une armée de terre non seulement dotée du matériel classique (blindés, hélicoptères de combat) mais aussi des nouvelles armes (drônes, etc.) ;

– répondre aux menaces de déstabilisation intérieure. Cela nécessite de posséder un service de renseignement efficace ; d'autre part, une défense opérationnelle du territoire performante assurée par la gendarmerie et par une garde nationale ;

– mener des actions outre-mer. Cela nécessite de transporter rapidement et de façon autonome des troupes terrestres, voire de rapatrier nos ressortissants dont la sécurité serait menacée ;

– entretenir notre force de dissuasion nucléaire.

Au niveau tactique, des priorités s'imposent aussi :

– privilégier l'observation grâce aux satellites et aux drônes spécialisés ;

– la précision des tirs qui remplace les tapis de bombes de la dernière guerre, le GPS et la visée laser garantissant une efficacité proche de 100 % .

– la furtivité qui laisse les radars aveugles devant l'intrusion des avions et des missiles de croisière.

Il nous apparaît donc clairement que les divisions blindées et leurs chars lourds, l'aviation non furtive, les armadas navales de surface trop vulnérables sont devenues obsolètes.

Sur ces bases, quelles sont les priorités d'armement pour la France ? Il faut :

– reprendre à notre compte le projet Galileo pour ne plus dépendre de l'inertie européenne et du GPS américain ;

– lancer un programme de 300 missiles de croisière furtifs d'une portée de 3 000 kilomètres utilisables à partir des sous-marins d'attaque ;

– stopper le programme *Rafale* et lancer l'étude d'un appareil furtif ;

– ne plus miser sur les porte-avions et lancer demain à la place plusieurs hélicoptères rapides et sous-marins d'attaque équipés de missiles de croisière ;

– remplacer les chars *Leclerc* trop vulnérables par des blindés à roue manœuvrant dans le cadre de brigades légères ;

– maintenir les lance-roquettes multiples (MLRS) qui se révèlent toujours comme un substitut des armes nucléaires tactiques.

Au point de vue de la politique industrielle, le ministère de la Défense devrait ne retenir que les systèmes d'armes pouvant être produits en quantité suffisante selon des normes industrielles standardisées et dans des délais rapides.

Les Français accepteront de fournir l'effort budgétaire nécessaire à la défense du pays si le lien entre la nation et son armée soit renoué. Le service militaire, jusque dans les années 1970, en permettant à tous les jeunes Français d'acquérir la formation technique et morale indispensable, constituait un fondement de la cohésion nationale. Sa suspension en 1996 a eu deux conséquences fâcheuses :

– faute de moyens, la professionnalisation ne permet pas à l'armée de recruter tout le personnel de qualité dont elle a besoin ;

– la majorité des jeunes Français n'ayant plus de contact avec l'armée, la défense de la France n'est plus l'affaire de tous les Français, mais uniquement celle des professionnels progressivement coupés des civils.

Certes, le service militaire dans ses dernières années ne répondait plus à son rôle de cohésion nationale. En effet, la moitié d'une classe d'âge ne remplissait pas ses obligations militaires et il est inadapté aux conditions de la guerre moderne. Il ne s'agit donc pas de le recréer, pas plus que de le remplacer par un service civil obligatoire. Cette forme de corvée, d'autre part, ne résoudrait pas les problèmes de recrutement de l'armée et, d'autre part, constituerait une aberration économique et sociale.

Pour améliorer le recrutement et renouer le lien entre la nation et son armée, le Front national propose la création d'une garde nationale et la création d'un service militaire volontaire de six mois. Ce dernier serait une initiation au métier des armes et donnerait aux jeunes Français l'effectuant des avantages, notamment pour les candidats aux concours de la fonction publique. Il pourrait aussi servir de réservoir pour le recru-

tement de l'armée professionnelle et de la garde nationale qui, composée de civils effectuant régulièrement des périodes militaires, aurait pour mission principale d'assurer avec la gendarmerie la défense opérationnelle du territoire.

Ces mesures ne peuvent pas être mises en œuvre dans un pays qui aurait renoncé à sa souveraineté et dont les ressortissants seraient constamment sommés de faire repentance sur son passé et qui, faute de frontière, ne contrôlerait pas l'évolution de sa population. En effet, une défense nationale française nécessite un préalable : la pérennité de la nation française. De même, l'esprit de défense nécessite le développement dans notre peuple de qualités humaines, plus importantes que n'importe quel armement, aussi perfectionné soit-il.

Hérodote, dans le récit des guerres médiques, nous apprend que les petites cités grecques ont vaincu l'immense armée perse constituée d'esclaves et de mercenaires, parce que les soldats grecs avaient consentis d'une part, à se soumettre à la discipline de la Phalange, d'autre part, accepté de faire le sacrifice de leur vie. Ce sont ces qualités morales qui constituent la force principale des armées. Seules des institutions comme la famille, l'école mais aussi l'armée peuvent transmettre à notre jeunesse les valeurs qui ont fait la grandeur de notre pays et de notre civilisation.

Le patriotisme, la liberté, le dévouement, la discipline librement consentie, l'esprit de défense, nécessitent une réforme intellectuelle et morale, comparable à celle que mon compatriote Ernest Renan appelait de ses vœux en 1871 : « C'est votre devoir de la proposer, à défaut de pouvoir vous même la mettre en œuvre ».

* *
*

Jean-Claude Mallet — Monsieur le Président, je voudrais vous interroger sur deux points peu abordés dans votre introduction initiale. Tout d'abord le rôle du Parlement dans le lien entre l'armée et la nation. Pensez-vous que le Parlement, la représentation nationale, ont un rôle à jouer, soit dans la programmation militaire, soit dans les choix faits dans les interventions extérieures ?

Le deuxième point touche la question des alliances. Dans la relation entre la France et les grands partenaires américains, nous sommes liés par le traité de Washington de 1949. Quelle est la position du Front national sur l'Alliance Atlantique ?

Jean-Marie Le Pen — Sur le rôle du Parlement dans la défense nationale, je me permettrais de faire remarquer que, pour être représentatif, un système politique doit en effet avoir des instruments de représentation. Je suis le président d'un mouvement qui compte plusieurs millions d'électeurs, et qui en a témoigné à plusieurs reprises, et qui n'a pas un seul député au Parlement, ni à l'Assemblée nationale, ni au Sénat. Mon cas

n'est pas unique : c'est le cas d'un certain nombre d'autres formations politiques. Il me semble que seule la représentation proportionnelle permettrait au Parlement d'être réellement représentatif et de rétablir en effet un lien entre la nation et l'armée à travers, en quelques sortes, le Parlement. Mais telle ne me semble pas être l'orientation choisie, puisque aussi bien il a été proposé une mesure que je considère comme dérisoire, c'est-à-dire une liste de trente députés – ce qui a soulevé d'ailleurs la colère et l'ire de la plupart des députés, sur une liste élue à la proportionnelle, alors qu'il est évident que le système, pour être efficace, devrait ressembler au système allemand au minimum, à savoir l'élection de la moitié des députés dans des circonscriptions, et l'autre moitié élue sur une liste à la proportionnelle. Tant que ce lien ne sera pas rétabli, les parlementaires français représenteront à peine la moitié de la population française.

En réponse à votre deuxième question, à l'époque de la guerre froide, nous étions liés par l'Organisation du traité de l'Atlantique nord, dont le but était de contrer la terrible menace de l'Union soviétique sur la liberté et la sécurité de l'Europe de l'Ouest. Ces conditions se sont singulièrement modifiées.

Il semble que l'OTAN soit devenu un instrument pratiquement exclusif de la politique militaire et diplomatique des États Unis. C'est ainsi, par exemple, que des alliés qui ont la faiblesse de se considérer comme importants, n'ont pas été consultés lorsque les États-Unis ont décidé d'intervenir en Irak. Personnellement, je souhaite que nous reconsidérions le problème de ces alliances militaires. Je suis partisan de l'union boréale, une union de nations qui irait de Brest à Vladivostok et qui inclurait les pays slaves (Russie, Moldavie, Biélorussie, Ukraine), comprenant la Sibérie faute de quoi la Russie perdra cette région par infiltration des populations asiatiques. D'autre part, l'Europe n'aura pas le substrat « minier » nécessaire à son développement et à son indépendance. Les alliances consistent à rassembler des peuples qui ont les mêmes aspirations et qui courent les mêmes risques. Il me semble que cela n'exclut pas une alliance cordiale, une entente cordiale, avec les États-Unis. Pour l'instant, le poids réciproque des uns et des autres soumet les pays européens, qui ne disposent d'aucune défense, à part les apparences de défense qu'ont la France et la Grande-Bretagne, à l'Amérique. C'est une affaire à remettre sur le chantier. Ce n'est pas la seule : celle de l'Europe est également à mettre en place.

Jean-Claude Mallet — Remettez-vous en cause l'Alliance Atlantique, au sens du traité de Washington, au bénéfice de l'alliance allant de Brest à Vladivostok ?

Jean-Marie Le Pen — Oui, me semble-t-il, mais les États-Unis sont dans ma conception un pays boréal, aussi. Par conséquent, il ne serait pas anormal qu'ils soient associés à cet accord, qui est continental d'abord. Nous sommes des pays qui nous touchons les uns les autres. Les États-Unis sont un peu éloignés de nous par la barrière maritime, même si les barrières ont aujourd'hui perdu leur caractère dissuasif. Je crois donc que c'est d'abord par un rapprochement Paris-Berlin-Moscou que peut

s'amorcer un autre équilibre mondial de façon à ce qu'une multipolarité soit relativement établie et que les États-Unis ne soient pas, par leur poids spécifique, pratiquement le seul moteur et la seule direction de cet ensemble.

Oliver Debouzy — Le Premier ministre qualifie notre situation financière de « faillite ». Le déficit budgétaire est évalué à 59 milliards d'euros par an. Le budget de la défense absorbe 2 % du produit intérieur brut.

Dans le contexte budgétaire actuel, dans quels domaines l'État devrait-il dépenser moins, pour favoriser la Défense ? Est ce dans l'éducation, dans le budget de la Culture, ou de la Santé et de la protection sociale des Français ?

Jean-Marie Le Pen — Il s'agit là bien évidemment d'une question de fait. Quelle est la situation actuelle ? Le premier devoir d'un État est d'assurer la protection de sa population. D'autant que l'on peut avoir des doutes sérieux sur l'efficacité des crédits considérables qui sont consacrés à l'Education nationale. Si on juge l'arbre à ses fruits et si on prend les chiffres qui sont avancés comme réels, à savoir que 20 % à 25 % des enfants ne sauraient qu'à peine lire et écrire à l'entrée en sixième, je crois qu'on ne peut pas compter sur cet instrument, largement et continûment dominé depuis des décennies par l'influence marxiste, pour instiller une volonté de défense dans la jeunesse. De surcroît, nous connaissons l'irruption continue de nouveaux immigrés avec les très nombreux enfants qui les accompagnent ou qui naissent d'eux – il suffit d'aller dans n'importe quelle école de la région parisienne, à la sortie d'une école maternelle, ou peut-être, dans certains cas, il n'y a même pas un élève blanc. Pratiquement, la totalité ou la quasi totalité des élèves ne sont pas, même si cela est contraire à la pensée unique, de la coloration habituelle des indigènes de ce pays. Je ne suis pas raciste ; je n'ai rien contre l'appartenance à la nation française de gens qui seraient d'une autre ethnie que celle des Gaulois, mais je considère que quand ceux-ci seront devenus minoritaires dans leur propre pays, il ne s'agira plus de la France, mais d'une autre entité, dont la défense sera probablement assurée par d'autres solidarités que celles sur lesquelles nous pouvons compter.

Je crois que nous ne devons pas faire de sacrifice sur le budget de la défense qui à 2 % me parait être à la limite nécessaire. Je vous rappelle que le budget militaire des États Unis est de près de 4 % du PIB. Par conséquent, les efforts sont différents, mais il est vrai que les États-Unis ont relativement su préserver, aussi un esprit national. Les États-Unis sont une nation et un peuple fiers d'eux-mêmes, ce qui est sans arrêt mis en doute dans notre pays de façon complaisante par à peu près toutes les forces politiques, économiques, sociales, culturelles, religieuses et autres.

Hubert de Beaufort — Avec 2 %, le chiffre qui avait été énoncé par le Président de la République, nous considérons que l'on peut créer une défense qui soit crédible, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Michel Hubault — Nous proposons de revenir, en pourcentage, au niveau de 1995, lorsque le budget de la défense représentait 2,6 % du PIB. Il y

avait déjà des problèmes de déficit, puisque l'État est déficitaire depuis 1982. Ce que nous proposons, c'est donc 7 à 8 milliards d'euros en plus pour la défense, ce qui peut être réalisé en économisant sur les coûts que représente pour la nation la politique d'immigration, telle qu'elle est menée aujourd'hui. On retrouve ces coûts dans la protection sociale, l'éducation nationale, la politique de logement, etc. Il s'agit surtout de mieux répartir comme l'a dit M. de Beaufort, les dépenses consacrées à la défense et, en général, mieux répartir les dépenses de l'État.

Jean-Claude Mallet — Le budget en équipement est de 16 milliards d'euros, alors que la totalité du budget s'élève à 35 milliards d'euros. Vous proposez de l'élever à 43 milliards, uniquement sur l'investissement si j'ai bien compris ce que disait M. Hubault.

Jean-Marie Le Pen — Non, je ne crois pas que c'est ce que disait M. Hubault. Il n'a pas proposé de doubler…

Jean-Claude Mallet — Pas de doubler mais de rajouter 6 à 8 milliards d'euros au budget de la défense. Cela porterait le budget total à 42-43 milliards d'euros. Essentiellement sur l'équipement, ou sur les hommes et le fonctionnement, ou les deux ? Avez-vous une idée de la répartition ? Vous avez proposé la création d'une garde nationale qui aura forcément un coût.

Jean-Marie Le Pen — La question première est : « De quelle défense s'agit-il, de quel risque s'agit-il ? ». Le risque principal, généralement admis par les opinions, me semble être plus aujourd'hui interne qu'externe. On sait déjà depuis longtemps que les populations étrangères, dans la mesure où une grande partie d'entre elles restent liées à leurs pays d'origine, constituent un levier diplomatique considérable sur notre politique, pour les pays dont ils sont originaires. Ceci est illustré par le fait que 700 000 électeurs algériens ont le privilège que nous n'avons pas de voter pour un Président algérien, et de voter aussi pour un Président français. C'est dire ce que je pense de la double nationalité, dont je suis bien évidemment un adversaire. Mais, il est évident que les fortes minorités étrangères présentes sur notre territoire, parlant plusieurs dizaines d'idiomes différents, sont capables de créer des réseaux que nos services de police auraient bien du mal à pénétrer voire même à écouter, compte tenu du fait que pour la plupart d'entre eux, ils n'ont qu'une connaissance relativement limitée des langues étrangères, y compris de celles des minorités qui sont sur notre territoire.

C'est la raison pour laquelle nous faisons une proposition qui est différente : d'abord changer notre axe. Ne plus avoir les matériels, extrêmement coûteux, que sont le char Leclerc, l'avion Rafale, les porte-avions, etc, toute cette politique ancienne, pour s'adapter à ce qui pourra être demain non pas la guerre de 1945, mais la guerre de 2008, 2009, 2010, 2020… Il faut pour cela de l'imagination et je pense que les matériels et l'organisation que nous proposons sont probablement plus légers, moins coûteux et qu'une redistribution à l'intérieur du budget militaire lui-même s'impose. Mais nous acceptons l'idée que cet effort de reconstruction – en fait, il s'agit de construire une défense nationale française, car

on peut considérer que la défense européenne est une utopie – doit s'accompagner d'investissements nouveaux, en particulier dans un certain nombre de domaines hautement technologiques. Nous sommes d'accord pour faire cet effort, sachant, de surcroît, que les investissement qui sont faits dans les matériels de défense nationale sont utiles aux progrès économiques, techniques, et également sociaux.

Benoît d'Aboville — Monsieur le Président, je voudrais revenir sur la priorité que vous donnez à une défense de la France sur le plan intérieur au détriment, si je vous comprends bien, des interventions extérieures. Ces dernières années, de par sa gestion des conflits extérieurs, la France a tenu un statut international important. Nous avons notamment stabilisé des zones à risques comme les Balkans. D'autre part, si je considère votre regret de la disparition du service national, j'en déduis que la professionnalisation conditionne les interventions extérieures. Ces remarques m'amènent à la question : « la France doit-elle se désintéresser de l'environnement international, alors que des désordres provenant des pays extérieurs peuvent se répercuter sur elle ? »

Jean-Marie Le Pen — Monsieur, j'ai du me faire mal comprendre. Je n'ai pas dit qu'il fallait supprimer un certain nombre de choses au bénéfice d'autres. J'ai dit qu'il faut rééquilibrer notre défense en regard des menaces probables, des menaces éventuelles, celles que permet de déceler un certain esprit de curiosité et de recherche. Or, il se trouve dans notre pays des zones de non-droit, des zones dans lesquelles les forces de police, voire même les forces armées quand il s'agit de la gendarmerie, ne pénètrent pas, parce qu'elles ont peur de créer des incidents qui déclencheraient en chaîne d'autres évènements comparables à ceux que nous avons vécu en 2005. Or, cette situation ne s'est pas améliorée, par l'assimilation ou l'intégration de ces populations. Elle n'a cessé de s'aggraver par l'augmentation continue du nombre des immigrés dans notre pays, nombre qui, sans changement de politique, aura forcement tendance à augmenter. Car, il y avait un milliard d'habitants en 1800, contre 7 aujourd'hui et cette population, essentiellement originaire du tiers-monde, est en constante explosion démographique. Par conséquent, la pression ne va pas diminuer, elle va augmenter. On a bien vu que certains se proposaient, si on manquait de bébés d'origine étrangère, de les faire entrer chez nous par des procédés qui ne semblent pas avoir bénéficié de quelque sympathie des milieux officiels.

Benoît d'Aboville — Quel est le degré de priorité que vous attachez à la capacité des armées françaises à mener des opérations extérieures pour stabiliser des zones influant sur notre sécurité nationale ?

Jean-Marie Le Pen — Je crois qu'il faut d'abord balayer devant sa porte avant de proposer d'aller balayer devant la porte des autres. Il me semble que l'orientation qui pourrait être celle de notre défense depuis l'élection de M. Sarkozy, et le rapprochement des États-Unis par rapport à la politique vis-à-vis de l'Iran, pourrait nous entraîner dans des risques extrêmement graves. Encore une fois, nous devons assurer la sécurité des 63 ou

70 millions d'habitants dans notre pays avant de penser à assurer la sécurité des populations dans d'autres parties du monde. Encore une fois, ce n'est pas du tout ou rien. C'est une répartition des risques : nous n'avons pas les moyens d'assumer l'ensemble des fonctions militaires d'une nation de premier plan comme les États-Unis. Nous devons donc essayer de hiérarchiser nos besoins et d'aller à l'essentiel. Or, il n'y a pas de sécurité externe s'il n'y a pas de sécurité interne.

Michel Hubault — Sur un plan technique, je voudrais compléter le propos sur l'intervention de la France dans les Balkans notamment en 1995. À l'époque, le service militaire était en vigueur. De même l'opération de Kolwezi en 1978 avait été effectuée par des professionnels, mais dans le cadre d'une armée fondée sur la conscription. De même, en 1991, même si notre formation était opposée à la participation de la France à cette guerre, néanmoins, la France a pu envoyer un corps de 10 000 soldats. Par conséquent, la professionnalisation de l'armée à partir de 1996 n'a pas augmenté les capacités d'intervention extérieure de la France.

Jean-Claude Mallet — Nous allons revenir sur la notion de garde nationale. Comment la voyez-vous opérer auprès de la gendarmerie nationale, et pourquoi excluez vous, semble-t-il, tout rôle de nos armées sur le territoire national ? Par qui serait formée cette garde nationale, et quel serait son caractère opérationnel ?

Jean-Marie Le Pen — L'armée française, dans tous ses éléments, peut être amenée à intervenir sur le territoire national, si un besoin irrésistible s'en fait sentir. Ce n'est pas exclusif. Encore une fois, nous ne sommes pas des hommes à esprit de système. Nous essayons de hiérarchiser les besoins et les moyens. Il est entendu que l'armée française a justement des besoins d'actions extérieures. Il apparaît indispensable de pouvoir s'appuyer ordinairement sur une présence de forces au niveau intérieur. Or, nous proposons de fournir des effectifs volontaires (un système égalitaire d'un service de 6 mois serait trop coûteux) qui assureraient en partie au moins le coefficient de dévouement nécessaire à ce service public de haut niveau. Ceci est atteignable moyennant un certain nombre d'avantages. Moi, j'avoue ne pas être choqué par le fait qu'un aspirant fonctionnaire pourrait recevoir des avantages consécutifs à son attachement à la cause de la nation, en effectuant un service militaire volontaire. Or, il semble qu'aux États-Unis, le système de la garde nationale ait rempli son office et constitue une force de sécurité qui n'est pas négligeable. Ce serait à la fois un laboratoire et un réservoir pour l'armée professionnelle elle même.

Amiral Scott de Martinville — S'agissant du service volontaire de six mois et de la garde nationale, en avez-vous évalué les coûts et les effectifs concernés ?

Jean-Marie Le Pen — Il est évident que pour la formation de ces unités, leur encadrement pourrait être assuré notamment par d'anciens militaires. Je dois vous dire que nous n'avons pas évalué le coût qui dépendra naturellement des effectifs. Quel est l'objectif que nous nous donnons ? Est-ce que nous nous engageons dans une perspective de 30 000, 50 000

ou 100 000 hommes à mobiliser ? Cela reste à déterminer. Nous avons lancé cette idée étant entendu que les six mois de service engloberaient les deux mois de classe habituels pour assurer la formation et la discipline nécessaires, et en même temps un service très actif ouvert aussi bien aux femmes qu'aux hommes, plutôt dans la nature que dans des casernes ou des unités enfermées. Nous n'avons plus la chance d'avoir d'importants mouvements de scouts ? Ils existent encore mais ils restent très modestes. Il s'agit d'une manière de concevoir la préparation au service de la nation. Moi, je pense que le monde de demain, et même celui d'aujourd'hui, est dangereux. Notre devoir principal est d'assurer la sécurité et la défense de la vie des gens et l'on sait qu'elle peut être menacée.

Amiral Scott de Martinville — Avez-vous évalué le type de missions qui pourrait être rempli par cette garde nationale ou par les personnes effectuant ce service volontaire de six mois ? Comment voyez vous l'articulation avec les forces de la gendarmerie nationale sur le territoire national ?

Jean-Marie Le Pen — Je crois que cela existe déjà avec la réserve de la gendarmerie nationale ; je ne vois pas de problème. L'essentiel réside dans l'entraînement et dans l'entretien annuel ou pluriannuel, de telle sorte que ces unités puissent être appelées, au besoin en renfort des unités de gendarmerie ou des unités militaires pour les fonctions les moins militaires, les moins « engagées » possible. Il s'agirait d'une force d'appoint qui jouerait un peu le rôle de la garde nationale aux États-Unis. Je ne suis pas un américanophobe. Il faut prendre exemple sur ce qui réussit ailleurs et je suis prêt à donner en exemple ce pays pour ce qui est de leur esprit national, de leur patriotisme populaire et de leurs forces militaires.

Benoît d'Aboville — Je voudrais souligner les limites de la comparaison avec les États-Unis, qui sont un pays fédéral. S'agissant d'abord du budget : les 4 % [mentionnés plus haut] sont les 4 % du budget fédéral. S'agissant de la garde nationale : elle est d'abord à la disposition des gouverneurs, en raison de la structure fédérale. J'ajoute qu'elle peut également servir à l'extérieur. Actuellement, la garde nationale a beaucoup de problèmes de recrutement, précisément parce qu'elle est envoyée en Irak pour un durée de 15 mois

Jean-Marie Le Pen — Les Américains ne pouvant recruter suffisamment de professionnels dans leurs armées, ils ont recours à des civils dans beaucoup de domaines, notamment dans celui du combat et de la logistique. C'est d'ailleurs la pente sur laquelle nous sommes engagés. Ceci ne donne pas toutes les garanties de sécurité ; la moindre complicité pourrait faire échec aux procédures de contrôle.

Bruno Tertrais — J'aimerais revenir sur votre évaluation de la menace extérieure pour la France dans les 20 ans à venir. Vous avez mentionné le besoin pour la France de pouvoir faire face à une « guerre conventionnelle illimitée ». Dans la mesure où la Russie ne constitue pas pour vous une menace militaire extérieure, à quel type de menace militaire pensez-

vous lorsque vous évoquez ce programme très ambitieux et assez lourd de 300 missiles de croisière furtifs de 3 000 kilomètres.

Jean-Marie Le Pen — La situation du Proche et du Moyen-Orient peut inquiéter. Il est probable que parmi les pays du sud de la Méditerranée, ceux qui ne seront pas entrés dans l'alliance « chaleureuse et amicale » proposée par le Président de la République puissent porter préjudice par des tirs et l'exploitation d'unités intérieures stationnées sur notre territoire et qui pourraient être des éléments d'accueil pour des unités venant d'ailleurs. La sagesse réside dans le fait d'avoir un minimum de forces conventionnelles pour la sécurité, y compris la sécurité intérieure.

Hubert de Beaufort — Toutes les expériences de conflits entamés par les États Unis depuis vingt ans montrent la prédominance des missiles de croisière dans leurs actions militaires. N'oublions pas que la première guerre d'Irak a vu le déploiement de 500 missiles de croisière ; *idem* pour la seconde guerre. Les missiles de croisière se sont donc révélés comme un élément déterminant. Le président Le Pen faisait allusion à la précision, à la furtivité de ces missiles. Pour ce qui renvoie à la précision, le projet « Galiléo » devrait être repris par la France parce qu'il nous permettrait d'avoir l'autonomie de cette précision, joint aux satellites d'observation. Quand nous disposons de la précision, de l'observation et des appareils tels que les missiles de croisière qui sont la dominante actuelle des actions que nous pouvons constater chez notre premier allié, je pense que ce sujet constitue une priorité absolue. Nous vous avons donné le chiffre de 300 missiles de croisière. Il s'agit d'un minimum et ce devrait être une priorité.

Jean-Claude Mallet — À titre de précision, le projet du Président Sarkozy sur la Méditerranée n'est pas une alliance, mais une union.

Concernant la garde nationale, vous n'avez pas fait mention de l'importance des réservistes dans le lien entre la nation et l'armée. Or, dans le modèle d'armée professionnalisée décidé en 1996, la question de la réserve est tout à fait importante. Le risque n'est-il pas, si nous mettions en œuvre cette idée de service volontaire à six mois et celle d'une garde nationale assumant un certain type de fonctions sur le territoire national, d'assécher les ressources nécessaires pour constituer les réserves tant de la gendarmerie nationale que de nos armées ? J'ajoute que le concept de réserve est de plus en plus utilisé puisque que la police nationale et les services sanitaires font appel à ce type de capacité de ressources humaines.

Quelle est votre conception sur l'avenir de la politique des réserves ? Estimez-vous qu'elle soit suffisamment développée aujourd'hui ? Comment cette politique s'accommoderait-elle de votre projet de garde nationale et du service volontaire de six mois ?

Jean-Marie Le Pen — Je crois que les réserves actuelles devraient être intégrées dans le fonctionnement de la garde nationale. Ceci est un problème de déplacement de budget. Pour revenir à votre propos sur l'autonomie des États américains, on peut admettre que les régions françaises partici-

pent à l'entretien et au fonctionnement des réserves et de la garde nationale. J'ai fait allusion tout à l'heure à l'utilisation que nous devrions faire des anciens militaires et qui pourraient être intégrés à une force de cette nature.

Jean-Claude Mallet — La difficulté étant que les réserves sont de plus en plus incorporées au dispositif militaire. Des réservistes de la santé sont par exemple intégrés totalement dans la vie des régiments. Les armées recherchent des spécialistes dans d'autres domaines de spécialités rares aussi. Je doute qu'elles soient heureuses que l'ensemble de ces réserves soient détournées vers des missions de garde sur le territoire national.

Jean-Marie Le Pen — Je sais que nous n'aimons pas beaucoup faire du neuf en France. Mais je pense que ce sentiment est partagé par la gendarmerie qui, malgré l'occasion qu'elle va avoir de retrouver son ancien ministre au ministère de l'Intérieur, n'est pas absolument satisfaite d'être mise aux ordres du ministère de l'Intérieur. Chacun devra faire ce qui est le plus nécessaire pour le pays. Je sais bien que les capitaines de vaisseau médecins sont plus flattés d'aller sur les porte-avions ou les bateaux de guerre que d'encadrer la garde nationale. Cette symbiose entre l'armée et la garde nationale peut parfaitement être encouragée. Je crois qu'il peut y avoir beaucoup de bonne volonté pour servir à condition que le service soit stimulé, considéré, respecté, encouragé. Encore une fois, il n'y pas de défense nationale sans nation, sans sentiment national, sans le respect d'un certain nombre de vertus dont celles du dévouement et du sacrifice. Je ne veux pas revenir à des temps anciens. Je m'adapte à notre temps mais je sais aussi que nous sommes sur une pente qui n'améliore pas notre défense ni notre sécurité.

Jean-Claude Mallet — Je vous remercie, Monsieur le Président, de votre contribution à nos travaux.

AUDITION DU MODEM
(GÉNÉRAL PHILIPPE MORILLON, 2S)

JEUDI 8 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Mon Général, vous êtes depuis 1999 membre du Parlement européen et vous représentez devant nous le MoDem que nous avions convié à ces auditions afin de consulter cette formation politique dans le cadre de la préparation de ce Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Par ailleurs, vous bénéficiez d'un passé militaire. Vous avez quitté l'armée en 1997, après avoir servi dans de nombreuses opérations et à la tête de nombreuses forces, en particulier la Force d'action rapide de 1994 à 1996. Nous souhaitons bénéficier de votre expérience de parlementaire européen et d'homme politique engagé dans ce mouvement, et du fait de ce passé qui est aussi dans nos mémoires, nous sommes heureux de vous accueillir.

Général Philippe Morillon

D'abord, je considère comme indispensable d'avoir pensé à faire appel aux différents mouvements politiques pour nourrir votre réflexion, lorsque vous avez pour mission de réfléchir à l'avenir de cette politique de défense et de sécurité. Je vais parler du MoDem en reprenant les grandes lignes de la déclaration de François Bayrou au moment de s'engager dans la campagne présidentielle, c'est-à-dire au moment où *La Revue de la défense nationale* a demandé à chacun des quatre premiers candidats de s'exprimer sur ce thème. Je me trouvais avec François Bayrou tout à l'heure et j'ai pu vérifier que rien de ce qu'il a décrit à l'époque n'a véritablement évolué.

L'ANALYSE DES RISQUES ET DES MENACES

Nous sommes partis de notre réflexion au sein de l'UDF portant sur l'analyse des risques et des menaces. J'étais content d'entendre Ghassan Salamé vous parler de cette nécessité de ne pas seulement prendre en compte les menaces mais aussi les risques. Nous avons coutume de présenter un budget de défense comme une assurance et je crois que cette image est bonne. Or nous ne sommes pas aujourd'hui dans une position dans laquelle nous pouvons être en mesure de dégager des dividendes. La

paix est, je le crois aussi, une évidence pour tout le monde. Je voudrais sans prétendre à l'exhaustivité, énumérer quelques-uns des risques qui nous paraissent nécessiter de nous préparer à y faire face. Le terrorisme n'est pas seulement antiaméricain mais aussi antioccidental. Nous pouvons dire de la virulence du régime iranien qu'elle s'explique par une prétention à la constitution d'une force militaire nucléaire. En même temps, une dynamique de violence continue à frapper le Moyen-Orient et nous serons peut-être amenés à en parler à travers vos questions. L'émergence de la puissance militaire chinoise ne constitue pas une menace mais un risque à nos yeux. Le retour d'une certaine forme d'impérialisme grand-russe est, au Parlement européen, plutôt perçue comme une menace que comme un risque. Enfin, une instabilité meurtrière traverse des régions entières du continent africain. J'ai vécu cette expérience au titre d'un engagement en République démocratique du Congo il y a un peu plus d'un an.

L'ENGAGEMENT DU MODEM DANS LA CONSTRUCTION D'UNE EUROPE PUISSANTE

Les enjeux ne sont donc plus à l'échelle d'une nation, ce qui explique notre engagement résolu à l'UDF et au MoDem dans la construction d'une Europe puissante. Cette construction est attendue en raison de la conscience de sa puissance économique et démographique. Je n'oublierai jamais que lorsque Massoud s'est trouvé acculé dans son réduit du Panshir, il a fait appel à l'Europe. Cet appel à prendre place aux côtés des Américains, en tant que puissance, nous vient du monde entier. Cet appel nous vient aussi de l'intérieur car aujourd'hui, plus de 70 % de nos concitoyens européens souhaitent que l'Europe se dote d'une défense et d'une politique étrangère et de sécurité commune. Nous sommes loin d'avoir réalisé ce souhait aujourd'hui et il demeure pour nous un objectif. Je suis très sensible à la déclaration de Ghassan Salamé lorsqu'il évoque la vocation qui doit être celle de la France. J'ai coutume de dire que si je suis européen, c'est parce que je suis patriote. Je suis conscient qu'il n'existe plus d'autre solution pour la France que de prendre avec d'autres, le leadership de la constitution d'une Europe politique et d'une Europe puissante.

Par rapport à ces risques, je vous ai exposé les raisons de notre engagement résolument et ouvertement européen.

L'UNION EUROPÉENNE ET L'ALLIANCE ATLANTIQUE

Le problème consiste en une dualité qui nous a longtemps été imposée entre la construction d'une défense européenne et une appartenance à l'Alliance Atlantique. Je suis de ceux qui considèrent qu'il n'existe pas de rivalité entre ces deux tendances mais qu'elles sont complémentaires. Si nous ne sommes pas capables, nous, les Européens, de constituer cette capacité de défense dans la mesure de ce qui est attendu de nous et si

nous ne sommes pas capables de donner une consistance à cette défense européenne, l'Alliance Atlantique disparaîtra. Je formule ce pronostic devant vous. La tentation des Américains de se passer de l'Alliance est de plus en plus forte. Il ne faut pas en vouloir aux Américains de cette approche. Le citoyen américain commence à se demander pourquoi il continuerait à dépenser beaucoup d'argent pour la défense d'Européens qui sont en passe de devenir aussi riches que lui et peut-être même plus riche, sauf à la condition que les Européens acceptent le *leadership* de l'empire américain.

Par conséquent, aujourd'hui, en Europe se présente un choix : soit nous sommes capables de partager, comme le réclament les Américains, le fardeau de la défense de notre Europe, car l'Europe de la défense n'assure pas la défense de l'Europe et seule l'Alliance Atlantique peut le faire, soit nous ne sommes pas capables de prendre nos responsabilités à l'intérieur de cette Alliance et d'en assumer progressivement le *leadership* avec d'autres, en particulier avec le Royaume-Uni. De mon point de vue, un certain nombre de gouvernements des États membres défendent plus ou moins cette seconde option et j'ai dénoncé ce risque au Parlement européen. J'ai été l'auteur d'un rapport d'initiatives en 2003 et 2004 au sujet de la défense européenne, à l'occasion duquel j'ai tenu, dans l'exposé des motifs, ce discours d'après lequel il convenait de dépenser mieux, c'est-à-dire de ne pas continuer à construire chacun de notre côté nos chars, nos avions ou nos porte-avions, mais qu'il fallait aussi dépenser plus.

Autant, j'accepte l'idée qui va dans la continuité de ce que je viens de dire mais aussi dans la continuité du discours du Président Sarkozy, selon laquelle il faut réfléchir à ce que coûte à la France le fait de conserver la politique de « la chaise vide » dans l'Alliance. Je partage cette réflexion mais ne pourrais pas accepter l'idée qu'à cette faveur, nous puissions baisser la garde. Ce message serait en effet le message le plus négatif que nous pourrions transmettre. Un certain nombre de chefs d'État européens qui ne dépensent certainement pas ce qu'ils devraient fournir pour l'effort qui est attendu d'eux par leurs propres concitoyens ne pourraient pas recevoir ce message. Je perçois ici un risque et il s'agit peut-être du message le plus important que je pourrai vous apporter aujourd'hui. Nous avions l'ambition, au moment de la convention de Saint-Malo, de ne pas perdre de vue d'entraîner les États membres de l'Union à une prise de conscience de ce que nous ne pouvons pas prétendre à la fois indiquer aux Américains ce qu'il faut faire des forces rassemblées au sein de l'Alliance Atlantique et se placer entièrement sous leur protection. Je pense qu'il s'agit du point essentiel de mon intervention.

Il vous faudra en tout état de cause, et quelle que soit la solution adoptée, par rapport à l'Alliance Atlantique, développer votre travail, qui permettra de réarticuler les composantes traditionnelles. La dissuasion n'est plus une dissuasion du faible au fort mais une dissuasion du fort au fou, qui exige des capacités de frappe beaucoup plus précises. À ce sujet, je n'ai pas prétention à une meilleure connaissance que la vôtre. Il faudrait conserver la dissuasion et envisager la manière dont nous pourrions en partager la responsabilité au sein d'une défense européenne.

LA PROTECTION CIVILE

Concernant la protection, j'ai évoqué l'Alliance Atlantique. Il ne faut pas négliger la sécurité du territoire. Vous êtes investis d'une mission de défense et de sécurité. Nos concitoyens dans leur ensemble réclament de la sécurité. La sécurité du territoire représente à mes yeux une responsabilité nationale. Je pense que cette responsabilité devrait être confiée à la Gendarmerie nationale et c'est une des raisons pour lesquelles nous militons pour que la Gendarmerie nationale reste dans un cadre militaire. Dans ce domaine de la sécurité du territoire, nous devons faire un effort en matière de protection civile. Nous avons négligé cette affaire pendant toute la guerre froide, sous prétexte que penser une protection civile revenait à remettre en cause la nécessité de la dissuasion. La demande d'une protection civile, qui nous est renouvelée à l'occasion des grandes catastrophes naturelles, est une chose à laquelle nous devons réfléchir. Cette réflexion pourrait être associée au sujet d'un service civil, qui vienne aux côtés des pompiers et des forces de défense installer des structures.

LA PRÉVENTION

Dans le domaine de la prévention, nous avons effectué quelques progrès. Vous évoquiez tout à l'heure l'opération au Liban. Je déplore que, au Liban, nous n'ayons pas fait ce que nous avons eu le courage de faire au Congo, c'est-à-dire d'engager une force européenne sous mandat de l'ONU et à côté de la force des Nations unies. Je déplore qu'il n'existe pas aujourd'hui, alors que nous en aurions les moyens, une flotte européenne en Méditerranée. Il s'agit d'une affaire de volonté politique qui est incontestablement à notre portée. Nous sommes attendus en Méditerranée, et je remercie Ghassan Salamé de nous le rappeler. Une manière d'être présents consiste à s'engager sous mandat de l'ONU mais indépendamment comme nous l'avons fait au Congo. Je n'insisterai pas davantage, mais je suis convaincu de l'importance de ce point.

LA PROJECTION

La projection relève de l'organisation des moyens. Tout ce qui peut permettre l'amélioration de notre capacité de projection, en particulier la mise en œuvre d'un deuxième porte-avions qui pourrait être européen, sera très important.

Je terminerai sur une notion nouvelle que j'ai été content de voir apparaître au sein de l'Union européenne, d'une stratégie de la mer et des océans. Vous ne serez certainement pas étrangers à cette prise de conscience de la part de nos gouvernements et de nos concitoyens de l'importance que cette prise en charge aura sur le plan de la sécurité maritime,

face à de nombreux risques : le trafic d'êtres humains, l'immigration clandestine, etc.

Le temps qui m'était imparti arrive à son terme et je vous renvoie, pour complément, au texte paru dans *La Revue de la défense nationale* avant la campagne présidentielle, qui exprime peut-être de façon un peu plus ramassée nos engagements.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Merci beaucoup mon Général. Vous présentez le privilège assez rare dans nos institutions de bénéficier à la fois d'une expérience militaire opérationnelle et d'une expérience politique forte. C'est pourquoi nous sommes intéressés par votre contribution et par les réponses que vous pourrez apporter pour favoriser le développement de notre projet.

Patricia Adam — En matière de défense, les parlements nationaux possèdent bien sûr une importance considérable, dans la mesure où ils votent les budgets et suivent de très près ces questions de défense.

Comment envisagez-vous la construction de l'Europe de la défense que nous sommes nombreux à souhaiter ? Comment percevez-vous le lien entre le Parlement européen et les parlements nationaux ? Ce lien n'existe pas aujourd'hui, ou trop peu, et les seules initiatives qui existent sont des initiatives un peu éparses. Elles ne sont pas suffisamment construites pour contribuer à l'Europe de la défense. Je suis allée à Berlin récemment pour parler de l'Agence européenne de la défense. Je m'aperçois bien que dans ces questions, nous discutons souvent de manière bilatérale et sans le Parlement européen.

Général Philippe Morillon — Premièrement, la commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la défense du Parlement européen invite assez régulièrement des représentants des commissions des affaires étrangères des parlements nationaux. Cependant, il est vrai que ces rencontres ne sont pas systématiques. Pendant les cinq premières années de ma présence au Parlement européen, j'étais président de la représentation du Parlement européen à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. L'occasion de rencontrer des homologues, qui nous était offerte dans ce cadre, continue d'exister. L'Union de l'Europe occidentale avait un objectif mais n'a pas été efficace à l'époque, car aucun moyen n'était donné à ceux qui réfléchissaient. Certains documents élaborés par cette union sont encore très utiles aujourd'hui au Parlement européen.

Le Parlement européen manque d'expérience en matière de défense. C'est la raison pour laquelle j'ai joué un rôle important, à mon arrivée, dans la mesure où j'ai fait prendre conscience à mes collègues de cette nécessité de la défense. Le drame du 11 Septembre a constitué un électro-

choc à cet égard et a permis de faire progresser la Convention qui rassemblait des représentants des parlements nationaux et du Parlement européen autour du thème de la défense. Michel Barnier animait ce débat et j'ai collaboré de façon importante avec lui à cette époque. Je pense qu'il faut poursuivre notre démarche dans ce sens. Quel projet avions-nous en manière de construction ? Nous souhaitions, dans un premier temps, établir des coopérations renforcées avec pour ambition la création d'une eurozone de défense comme il existe aujourd'hui une zone euro, nécessairement dominée par les deux seules nations qui possèdent une autorité en matière de défense, à savoir la France et le Royaume-Uni. Nous avons réalisé un progrès au cours de la nouvelle mandature étant donné qu'aujourd'hui existe une sous-commission de la défense au sein de la Commission des affaires étrangères. Karl von Vogau est une personne dont je respecte l'engagement et que vous pourriez peut-être rencontrer, si vous en avez l'occasion.

Jean-Claude Mallet — Nous avons prévu de le rencontrer. Mon Général, je prolongerai la question de Mme Adam. Le Traité simplifié a été conçu notamment par la future présidence française de l'Union européenne, et considéré, à compter du premier juillet, comme une occasion de faire progresser l'Europe de la défense et le rôle de l'Union en matière de défense et de sécurité par le Président de la République et globalement, par l'ensemble des forces politiques françaises.

Comment le Parlement européen conçoit-il son rôle, alors que cette politique doit se développer, d'une part dans le domaine de la sécurité, face à des trafics de toutes natures, qui impliquent l'emploi conjoint de moyens civils et de moyens militaires, et d'autre part, face à la dimension de défense de cette politique européenne ?

Général Philippe Morillon — Si vous le permettez, je souhaiterais revenir sur le fait qu'il ne faut pas se tromper de signal. Il serait dramatique de laisser percer définitivement ce qui figure dans votre lettre de mission, à savoir une réduction de 20 % des dépenses militaires.

Jean-Claude Mallet — Cela ne figure pas dans notre lettre de mission, mon Général.

Général Philippe Morillon — Dans la presse, j'ai lu que nos armées ressentent une forte inquiétude à cet égard. Il convient donc de faire attention à ne pas prononcer de discours insuffisamment réfléchis et qui ont laissé croire que nous devions baisser notre vigilance. Si vous souhaitez que la France joue un rôle au moment de l'exercice de sa présidence en juillet de l'année prochaine, il vous faudra veiller à ne pas émettre de faux signal.

Ensuite, je souhaite que nous nous accordions pour déployer une flotte européenne en Méditerranée, qui pourrait être une flotte euroméditerranéenne. Nous sommes appelés à l'exercice de responsabilités au Proche-Orient mais nous ne possédons en Méditerranée aujourd'hui qu'une flotte virtuelle. Comment faire comprendre que nous éprouvons de l'intérêt pour ce qui se passe autour de cette mer, alors que nous en sommes absents ?

Pour répondre à votre question au sujet du rôle du Parlement, je dirai que nous ne sommes pas encore en possession du pouvoir de codécision, en particulier dans le domaine de la défense. Nous jouons un rôle de contrôle à l'occasion du vote du budget. Nous avons beaucoup insisté pour qu'un effort de recherche soit effectué. Nous avons combattu l'idée selon laquelle le système Galileo pouvait être mis en place à condition qu'il ne soit pas militaire. Cette idée est dépassée aujourd'hui et une majorité de mes collègues du Parlement ont pris conscience de l'importance qu'il y aurait à développer des moyens d'investigation et d'acquisition du renseignement, y compris dans le cadre de notre stratégie liée à l'espace. Nous avons également contribué à appuyer les efforts déployés par Javier Solana dans la mise en œuvre de quelques opérations européennes. Eurofor a été reçue avec beaucoup d'inquiétude au départ par la majorité de nos collègues, en particulier nos collègues allemands, puis le succès de l'opération à Kinshasa a démontré son efficacité. Je pense que vous pourrez compter sur un soutien de la majorité de l'Hémicycle pour que les choses évoluent.

Alain Delpuech — Le MoDem prend pour modèle, je cite, « les remarquables succès britanniques pour l'installation de responsables dans les instances européennes et l'occupation de postes clé et les bénéfices indéniables que le pays en retire ». Quelles sont vos propositions pour combattre ce que le MoDem qualifie d'« effacement de la France au sein des organisations européennes et internationales » ?

Général Philippe Morillon — Je vais vous lire ce que j'ai écrit : « À cet égard, en ce qui concerne la protection, je voudrais insister sur le fait que l'Europe de la défense n'est pas ou pas encore la défense de l'Europe. Jusqu'à présent, la défense de l'Europe, c'était l'OTAN. Protéger son territoire reste pourtant la fonction de base qui justifie l'usage d'outils de défense. Nous sommes toujours aujourd'hui dans cette situation paradoxale où l'OTAN joue en grande partie ce rôle. Je souhaite que petit à petit, les pays européens reprennent en charge cette fonction essentielle de leur défense. Il faut pour cela que nous acceptions de partager le fardeau financier de cette protection. Unis au sein de l'OTAN, les Européens pourraient légitimement revendiquer le *leadership*. Dans une telle perspective, on peut s'interroger sur le bien fondé de la politique de la "chaise vide" poursuivie par la France dans les instances intégrées de l'Alliance. »

Jean-Claude Mallet — Il me semble que cette question ne concernait pas spécifiquement l'OTAN.

Général Philippe Morillon — En refusant de faire partie des instances opérationnelles de l'OTAN, nous avons privé un certain nombre de nos chefs militaires, dont certains possédaient de grandes qualités, d'exercer des responsabilités auxquelles ils pouvaient prétendre. En effet, la réputation de l'armée française, en Europe en général, et au sein du Parlement en particulier est très bonne. Le Président Chirac, lorsqu'il a commencé à discuter de ce problème, a revendiqué le fait que des postes soient confiés à des responsables militaires français. Seulement, cette demande n'a pas

abouti à l'époque. Bentégeat est aujourd'hui le patron d'une entreprise qui, je l'espère, va compter progressivement.

Jean-Claude Mallet — Je rappelle pour ceux qui nous écoutent que le général Bentégeat est le président du Comité militaire de l'Union européenne.

Général Philippe Morillon — Si nous nous présentons avec cette prétention d'être des alliés, et de refuser d'être « les Athéniens de la Rome antique », nous, Européens, disposons de tous les atouts nécessaires, comme celui de l'héritage ou celui de l'expérience en matière de défense, et cette expérience compte encore davantage que les équipements. De plus, la principale raison de notre engagement est la défense de nos valeurs, qui sont attendues dans le monde entier. Nous avons le droit, et peut-être le devoir d'imposer que la France prenne une initiative forte dans ce domaine. Cette initiative est attendue par d'autres et mérite réflexion.

Jean-Claude Mallet — Mon Général, nous sommes pressés par l'horaire mais je voudrais vous remercier. Nous allons devoir arrêter maintenant cette audition. Je vous demanderai de bien vouloir nous transmettre les différentes positions du MoDem sur les questions qui ont été évoquées aujourd'hui. Elles figuraient également dans l'article que vous avez cité. Nous ne manquerons pas de vous recontacter.

Général Philippe Morillon — Je voudrais juste évoquer un détail concernant le rôle du Parlement dans les opérations extérieures. Les propositions d'Édouard Balladur me semblent aller tout à fait dans le sens de nos réflexions au Parlement européen.

Jean-Claude Mallet — Merci, mon Général.

AUDITION
DU PARTI COMMUNISTE FRANÇAIS
(Mme MICHÈLE DEMESSINE, M. JEAN-CLAUDE SANDRIER ET M. VINCENT BONY)

JEUDI 8 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Madame la Sénatrice, monsieur le Député, messieurs, comme vous le savez, la Commission a été chargée de préparer un Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, en élargissant le spectre de ses travaux sur les questions de défense, pour atteindre celles de la sécurité nationale. Nous ne nous préoccupons pas seulement des moyens militaires ou des moyens civils mais de la coordination civilo-militaire. Vous avez accepté au nom du Parti communiste français de venir nous présenter vos réactions, vos suggestions et vos propositions au terme de la lettre de mission qui nous a été adressée par le Président de la République à la fin du mois de juillet dernier.

Je veux saluer Madame Michèle Demessine, sénatrice du Nord et maire-adjoint de Lille. Vous pourrez nous éclairer sur votre expérience d'élue locale. Monsieur Jean-Claude Sandrier, vous êtes député et membre de la commission des finances, vous avez travaillé notamment sur les exportations d'armement. Monsieur Vincent Bony, vous êtes secrétaire de la commission de défense nationale du PCF depuis 2005.

Vincent Bony

Monsieur le Président, madame, messieurs les membres de la Commission, je vais, comme nous l'a demandé notre secrétaire nationale Mme Marie-George Buffet, vous exposer les propositions du Parti Communiste Français pour l'avenir de notre défense nationale.

Permettez-moi, en introduction de mon propos de citer Jean Jaurès. « L'affirmation de la paix est le plus grand des combats », écrivait-il au début du XX^{e} siècle. Cette phrase conserve toute sa vigueur un siècle plus tard, dans un monde bien plus rapide, plus intégré et confronté à des défis mettant en jeu la survie de l'espèce humaine et de la planète. L'affirmation de la paix peut-être entendue comme la vision d'une absence de guerre ou de conflit ouvert. Nous affirmons cependant que la paix n'est pas simplement un état apaisé des relations, mais le mode d'existence le plus riche possible, reposant sur la compréhension mutuelle, la coopéra-

tion entre les peuples et le respect de la planète. Pour qu'en toutes circonstances, un peuple, et singulièrement le peuple français, puisse assurer son indépendance, l'apanage de la force doit demeurer sous contrôle de la souveraineté populaire. C'est pourquoi nous faisons de la démocratie le fondement de notre vision de toute sécurité collective.

Depuis les années 1990, le monde a considérablement changé. Une époque est révolue, celle où s'était répandue l'idée qu'à un affrontement de deux blocs devait succéder le règne sans partage d'une seule hyperpuissance sur le monde. Cela n'est pas le cas. La nécessité d'un troisième Livre blanc sur la défense de notre pays, est donc incontestable. Nous voulons cependant ici exprimer une critique forte au sujet de la conception qui a présidé à la mise en place de votre Commission.

En premier lieu, la composition de la Commission nie le pluralisme politique de la représentation nationale, restreignant son accès à des parlementaires issus des seuls groupes UMP et socialiste. Le Parti communiste s'en trouve écarté, quand bien même il participe à des groupes représentatifs, tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale et que ses membres s'impliquent dans les travaux parlementaires dans ce domaine. L'apport du Parti communiste français à l'indépendance et à la souveraineté nationale est pourtant historique, constant et singulier. Si vous nous l'aviez demandé, nous aurions participé pleinement aux réflexions que vous menez et ce, même si le cadrage politique de vos travaux par le Président de la République, nous inquiète.

La rédaction d'un Livre blanc devrait pouvoir donner lieu à un grand débat démocratique. L'ensemble des auditions qu'entreprend votre Commission ne saurait y suffire, malgré l'initiative heureuse de les rendre publiques par médias interposés. Ce débat démocratique est nécessaire car il n'a jamais vraiment eu lieu, ni lors des campagnes électorales, ni par exemple, lors du passage d'une armée de conscription à une armée de métier. Ce débat est d'autant plus nécessaire, qu'il n'existe pas de consensus politique autour de la vision qui guide aujourd'hui le Président de la République.

Nous ne pensons pas que la dissuasion nucléaire soit la clé de notre sécurité. Nous ne sommes pas d'accord avec le retour envisagé de notre pays dans le commandement intégré de l'OTAN. Nous refusons de confondre défense nationale et sécurité intérieure.

Que voulons-nous ?

Nous voulons assurer la souveraineté de notre peuple et l'indépendance de notre pays, pour garantir la maîtrise démocratique des choix collectifs. Cette approche ne s'oppose pas au besoin de coopération, notamment au plan européen et notamment dans le domaine de la défense. Elle implique la maîtrise du territoire national, y compris dans ses dimensions environnementales, humaines et technologiques, ainsi que la maîtrise de nos choix politiques.

La souveraineté populaire est pour nous la condition fondamentale de notre défense nationale. Le lien armée-nation doit être renforcé. Ce rôle est actuellement essentiellement dévolu à la réserve militaire, qui occupe une place fondamentale dans l'organisation de notre défense, et

doit être renforcée en efficacité et en réactivité. Son accès doit être facilité aux citoyens volontaires.

Les militaires sont pour nous des citoyens qui méritent toute la considération de la nation. Leurs conditions de vie ne doivent plus dépendre de leur volontariat pour les opérations extérieures. Leur statut doit sans doute évoluer et la précarisation de leur situation sûrement être combattue. Mais le lien armée-nation ne peut se résumer à des efforts consentis par la nation vis-à-vis de son armée. Il faut équilibrer les termes de cette relation si nous souhaitons la renforcer.

Pourquoi ne pas lancer un processus d'états généraux de la défense, permettant d'associer largement dans le pays, les forces vives, les acteurs sociaux et le monde de la jeunesse ? Considérons l'écho qu'a connu le Grenelle de l'environnement. Ne peut-il pas inciter le gouvernement à donner davantage la parole et un pouvoir réel d'intervention à la société civile ? Experts, citoyens et élus peuvent œuvrer ensemble dans la pluralité des approches existantes. Que risquerions-nous à organiser dans les régions, de grands débats de ce type ? L'armée a tout à gagner d'une démocratie plus vivante et plus participative. Nous pensons, par exemple, que le rôle du Parlement doit être particulièrement renforcé avec des prérogatives nouvelles de contrôle, d'évaluation et d'autorisation, en ce qui concerne les opérations extérieures. La représentation nationale doit être saisie de toute question relative à la stratégie de défense. Les accords internationaux de défense doivent également être soumis à l'approbation du Parlement.

Nous proposons, dans le cadre du renforcement du lien armée-nation, de réfléchir à construire un service citoyen tout à la fois pour renouer le lien avec la jeunesse et pour répondre à ses aspirations. Formateur et rémunéré, largement ouvert sur la société à partir des questions de sécurité collective entendues au sens large (militaires, environnementales, humanitaires, de protection civile), ce service citoyen pourrait prendre une forme obligatoire, mais différenciée en fonction du projet de chaque jeune. La professionnalisation a entraîné une externalisation des tâches les moins immédiatement militaires. Dix ans plus tard, son coût réel devrait être évalué.

La sécurité et le bien-être de notre peuple résultent également de la qualité de notre lien à l'ensemble de l'humanité. La défense de nos intérêts, partie prenante de toute politique de défense nationale sérieuse, ne peut cependant se confondre avec la protection d'un ordre politique et économique injuste, ni avec la préservation de rapports de domination qui sont un terrain propice à la radicalisation et aux affrontements. Entre l'angélisme et le grégaire, un chemin existe pour un rapport politique à l'humanité.

Quelles menaces peuvent aujourd'hui nous affecter ? Si un conflit majeur ne peut à tout jamais être écarté, les menaces les plus réelles peuvent certainement se concrétiser par la coupure de nos sources d'approvisionnement énergétique, par des agressions de diverses natures sur notre territoire (terrorisme, attentats cybernétiques, armements conventionnels, etc.) ou par des atteintes aux ressortissants français à l'étranger.

Elles appellent donc principalement un renforcement de la capacité de renseignement et de la qualité de son traitement, grâce à une meilleure coordination des services concernés. Face à ces menaces, le niveau d'investissement financier dans l'outil de défense ne peut être fixé au préalable dans un pourcentage acceptable du PIB, mais à partir de l'adéquation des moyens nécessaires aux missions indispensables, au regard de l'évolution de la défense européenne.

Nous voulons un monde où, en toutes circonstances, les approches politiques et le dialogue permettent de reléguer les dimensions militaires à des moments ponctuels et encadrés. La démilitarisation des relations internationales constitue donc un élément central de l'approche que notre pays et l'Union européenne se doivent de mettre en œuvre pour leur propre sécurité. Dans cette optique, la réduction de l'arsenal nucléaire mondial est une priorité. La prolifération, nous le savons, entraîne une banalisation inquiétante, elle-même source de tension, à l'exemple du cas iranien. La France se doit d'agir pour le respect du traité de non-prolifération et pour un désarmement nucléaire graduel et multilatéral. Osons porter l'idée du « zéro arme nucléaire » comme horizon pour l'humanité. Dans ce processus, l'existence de notre propre force de dissuasion ne peut concerner que les pays eux-mêmes détenteurs de l'arme nucléaire.

Les interventions de rétablissement ou de maintien de la paix ne peuvent être conçues que dans le cadre explicite du système des Nations unies. Il s'agit du cadre légal supérieur à toute institution humaine, le plus représentatif. Aucune action militaire ne peut être envisagée sans référence à la Charte des Nations unies et sans mandat de l'ONU. Le commerce des armes doit être soumis au contrôle des institutions politiques. La conception, la fabrication et la destination des moyens de défense ne peuvent être l'objet du libre marché, dans les mains de quelques actionnaires, avant tout soucieux de la rentabilité de leurs capitaux. Une arme n'est pas une marchandise. Le Parlement doit contrôler et autoriser les ventes nationales, en particulier le Comité interministériel pour les exportations de matériels de défense et de sécurité devrait être soumis à ce contrôle parlementaire. La France se doit d'agir sur le plan international pour interdire et surveiller le développement des armes pharmacologiques, chimiques et nucléaires. Dans ces domaines, nous pourrions tout à fait nous inspirer du rôle joué par notre pays en matière d'interdiction des mines antipersonnel. Enfin, un traité international sur les ventes d'armes légères et de petit calibre, comme celui auquel réfléchit le groupe de travail parlementaire que préside Jean Claude Sandrier, devrait être porté par la France sur le plan international.

Notre vision se heurte au choix du Président de la République et nous souhaitons ici en débattre autour de trois points essentiels.

L'indépendance de la France ne peut être compatible avec un retour au sein du commandement intégré de l'OTAN, dont l'existence même ne se justifie que par la volonté hégémonique nord-américaine. Si le Président de la République confirmait son orientation en la matière, ce serait un coup porté à la France, à son aura dans le monde, à notre capacité à dialoguer en toute indépendance avec les peuples. Les conditions de la

sécurité collective des peuples ne peuvent pas correspondre à la politique des États-Unis dont nous connaissons l'impasse tragique à laquelle elle conduit, en Irak par exemple.

L'émergence d'une politique européenne de défense corsetée par l'OTAN ne présente pas non plus d'intérêt pour la France, ni même pour l'Europe. Sans point de vue indépendant, l'Union européenne ne pourra pas jouer véritablement le rôle positif que l'on espère d'elle à travers le monde. Les articles concernant la défense dans le Traité simplifié, récemment adopté par les chefs d'État et de gouvernement à Lisbonne, et conçu pour remplacer le projet de traité constitutionnel européen qu'avaient rejeté les peuples français et néerlandais en 2005, doivent être modifiés. Permettez-moi de souligner la nécessité impérieuse d'un vote par référendum sur ce traité dit « simplifié » de 250 pages.

L'Europe de la défense peut progresser, par exemple dans le cadre des missions de Petersberg. Elle devient réelle avec la mise en place d'une force d'action rapide européenne et d'un état-major de niveau stratégique et opérationnel. Cependant, c'est surtout à partir d'objectifs de sécurité communs et décidés en commun, que l'Europe de la défense pourra progresser, car elle sera véritablement adossée à une vision politique partagée.

Les restructurations de l'industrie de défense se poursuivent sur un schéma visant à privatiser les entreprises stratégiques, souvent au nom de la construction européenne. Ce mouvement s'opère dans le cadre de la liberté de circulation des capitaux, plaçant ainsi sous contrôle extérieur notre outil de fabrication. Les achats sur « étagères étrangères » n'amènent pas de baisses de dépense et se traduisent par la perte d'emplois qualifiés et souvent statutaires sur nos territoires. J'ai en tête les 750 emplois de GIAT perdus à Saint-Chamond. Il faut faire cesser ce mouvement de privatisation et revenir à une maîtrise publique. Il est en effet nécessaire de préserver notre autonomie de moyens qui conditionne notre autonomie politique. Un pôle public, national et européen, de l'industrie de défense permettrait de réaliser cet objectif. Dans cette optique, l'échelle européenne est pertinente si nous souhaitons mutualiser des programmes de recherche et faire converger des matériels dédiés à des objectifs communs. Dans le cas de Galileo, le projet européen de localisation satellitaire, le partenariat avec des entreprises privées s'avère de fait un handicap bloquant sa réalisation et condamnant les Européens à prendre du retard et peut-être même à dépendre entièrement des États-Unis.

Pourquoi ne pas mettre en place un GIE public qui aurait vocation à traiter plus largement du secteur spatial ? De même, la réalisation de l'avion A400M nécessite d'être activée et pose sans doute la problématique de la qualité de l'opérateur industriel. À l'exemple de la filière industrielle de déconstruction des navires en fin de vie, que nous proposons de bâtir – chacun a en tête le triste exemple du *Clemenceau*, les investissements lourds peuvent sans doute trouver leur place dans une double dimension de partenariat européen et de diversification civile.

Enfin, nous notons que par le biais de la thématique du terrorisme, le Président de la République souhaite introduire la sécurité intérieure dans le champ de la défense nationale. Nous nous élevons contre une vision

qui ferait du maintien de l'ordre une compétence également dévolue aux forces armées. À l'exception des missions spécifiques dévolues à la gendarmerie, le maintien de l'ordre relève des tâches de police. Il doit être clair que nos forces armées ne sont missionnées qu'à l'encontre d'un ennemi extérieur. Autrement dit, il est absolument nécessaire d'exclure les troubles sociaux d'une approche qui lierait défense nationale et sécurité intérieure. Nous ne pourrions accepter que des moyens militaires soient utilisés à l'encontre de notre population.

En quelques mots, j'ai exprimé notre vision d'une politique renouvelée pour la paix et la sécurité.

Jean-Claude Mallet invite Mme Demessine et M. Sandrier à ajouter un commentaire.

Michèle Demessine

Je souhaitais développer une des questions qui nous semblent essentielles, et qui répond en partie à ce que vous avez dit à propos des élus locaux. Le premier élu local auquel il faut penser est le parlementaire. Si cet élu local avait plus de pouvoirs et plus de responsabilités, nous enclencherions déjà cette démarche que vous appelez de vos vœux. En effet, la revalorisation du rôle du Parlement en matière de défense nationale devient de plus en plus nécessaire et cette exigence est devenue plus pressante ces dix dernières années au cours desquelles les liens armée-nation se sont distendus du fait de la professionnalisation et de son corollaire, la suppression du service militaire en 1997.

Nos interventions à l'étranger se sont multipliées et maintenant, le Président de la République veut procéder à des réorientations politiques et stratégiques fondamentales, en définissant une nouvelle doctrine de défense et de sécurité nationale globale. Par ailleurs, les conclusions du comité présidé par M. Balladur sur la réforme des institutions proposent de renforcer les pouvoirs du Président de la République, en dessaisissant le Premier ministre de ses responsabilités, pour lui confier la seule « mise en œuvre des décisions prises dans les conditions définies à l'article 15 » en matière de défense. La tendance actuelle à la présidentialisation de la V^{e} République rend donc encore plus urgent de donner de réels pouvoirs de contrôle pertinents au niveau démocratique, c'est-à-dire, en premier lieu, à la représentation parlementaire. En effet, aujourd'hui, la fonction de contrôle du Parlement sur l'activité gouvernementale en matière de défense est extrêmement limitée et d'ailleurs circonscrite à la discussion budgétaire. Le Parlement ne joue pratiquement aucun rôle en ce qui concerne la définition de la politique de défense, l'information avant les grandes décisions ou l'emploi des forces, notamment à l'étranger. Certes, dans la Constitution de 1958, l'article 35 permet aux parlementaires d'être associés à la seule forme d'opération militaire extérieure existante à l'époque : la guerre. Outre qu'il n'ait jamais été utilisé, il faut convenir que cet article ne correspond plus aux types de conflit que nous connaissons aujourd'hui.

Il nous semble extrêmement important d'associer le Parlement aux questions de défense et de sécurité nationale. Cette exigence est aujourd'hui démocratique. D'ailleurs, le Président de la République, à travers sa lettre de mission, vous a suggéré de formuler des propositions allant dans ce sens. Pour notre part, compte tenu des enjeux actuels, le Parti communiste et ses parlementaires ont sur ce sujet des propositions concrètes que nous souhaiterions voir fortement retenues. Nous estimons que progresser dans ce domaine est vraiment une question fondamentale. C'est pourquoi nous voulons que nos deux assemblées contribuent étroitement à de grandes orientations, et soient associées à la prise de décision en matière de défense et de sécurité.

Pour ce qui concerne les grandes orientations, nous estimons que la définition des lois de programmation militaire, qui ne sont que la traduction budgétaire des décisions prises par le pouvoir exécutif, n'est pas satisfaisante d'un point de vue démocratique. C'est la raison pour laquelle nous proposons que tout sujet de nature à modifier les fondements de notre politique de défense, comme la modification de la doctrine d'emploi de l'arme nucléaire ou la réintégration du commandement militaire de l'OTAN, fasse l'objet d'un débat au Parlement en séance publique, suivi d'un vote. Cela pourrait se faire sur le modèle des lois d'orientation qui existent dans d'autres domaines.

Concernant la prise de décision, les pouvoirs du Parlement devraient être considérablement renforcés dans plusieurs domaines. Actuellement, l'intervention de nos troupes à l'étranger échappe totalement à la représentation nationale. Il conviendrait donc que le Parlement débatte et vote en séance publique de l'opportunité d'une opération. De même, nous souhaitons que soit définie une procédure d'information et d'autorisation parlementaire au niveau des commissions des deux assemblées, pour tous les accords de défense et pour les contrats d'exportation d'armements.

Enfin, nous proposons que les assemblées soient consultées et associées aux décisions de nomination des principaux responsables militaires et de la sécurité : chef d'état-major des armées, délégué général pour l'armement et directeurs des services de renseignement.

Jean-Claude Sandrier

Je vais m'arrêter sur un point qui constitue un préalable en matière de sécurité et de défense. Il s'agit du problème de la menace et des risques. Je crains que parfois nous confondions les conséquences et la cause. C'est pourquoi il me paraît important d'en parler aujourd'hui.

Les responsables politiques, les philosophes, les économistes ou les sociologues affirment que les menaces et les risques viennent d'un état du monde malade qui rencontre un certain nombre de difficultés. Cette maladie se caractérise par un creusement des inégalités, des frustrations et un état de pauvreté qui se maintient. Je me souviens de ces propos de Federico Mayor, qui était directeur de l'Unesco il y a une dizaine d'années : « Comment voulez-vous qu'il y ait la paix, quand 20 % de l'humanité possède 80 % des biens ? C'est une question décisive, pour une

politique de sécurité, que de régler ce problème du monde. » Les problèmes qui nous sont posés aujourd'hui ne sont pas seulement des problèmes humanitaires, même si cette dimension suffisait pour intervenir, mais aussi des problèmes de sécurité. Mme Alliot-Marie affirmait que nous adoptions la même attitude que les États-Unis par rapport aux menaces mais que nous avions des avis divergents sur la manière d'y faire face. Or si nous avons le même avis sur ces menaces, nous risquons de définir les mêmes concepts en matière de défense.

Cette question me paraît centrale et devrait, il me semble, constituer le préambule de votre travail.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Vous avez insisté sur le rôle des Nations unies quant à l'autorisation du recours à la force. Ce sujet est important. De même, que les questions de légitimité de l'emploi de la force armée. Monsieur Dulait, souhaitez-vous intervenir ?

André Dulait — Concernant votre vision de l'avenir, je me pose la question de la prolifération nucléaire : pensez-vous que le Conseil de sécurité de l'ONU puisse perdurer en conservant sa constitution actuelle, avec seulement cinq puissances comme membres permanents ? Quelle évolution envisagez-vous sachant que, comme vous l'avez souhaité, le vœu général est que nous parvenions un jour au « nucléaire zéro », mais, en étant pragmatique, il importe d'envisager des solutions intermédiaires ?

Jean-Claude Sandrier — Nous sommes tous des pragmatiques et ne croyons pas non plus au « nucléaire zéro » dans un avenir proche. Cependant, j'évoquais précédemment le problème des menaces, qui pose une seconde interrogation concernant la manière d'avancer vers la paix.

Le combat contre la pauvreté constitue une des priorités pour parvenir à la paix. La seconde priorité est celle de la résolution du problème nucléaire, que nous ne devons pas traiter de manière précipitée, comme nous le faisons avec l'Iran, alors que la question est fondamentale. Que doit-on faire avec le nucléaire ? Quel est le chemin de la paix pour le nucléaire ? Certains pensent qu'il est impossible de « désinventer » le nucléaire et que nous devons agir avec cette donnée. La position actuelle des pays qui possèdent la force nucléaire, mais interdisent à d'autres pays de la posséder également, nous semble difficilement tenable. Une réponse politique doit être apportée à ce problème. Ainsi, nous devons tenter de faire prendre conscience du fait que l'avenir ne réside pas dans la multiplication des arsenaux militaires, mais dans une politique de défense employant d'autres moyens. Nous proposons dans un premier temps des efforts, lesquels ont été inscrits dans des traités. Il faudrait donc les suivre et établir également un échéancier visant à contrôler l'armement nucléaire,

voire à en permettre une mise en veille. Ainsi, cela illustrerait que les pays les plus importants sont prêts à faire des efforts eux-mêmes.

D'autre part, l'ONU est essentielle dans une perspective de maintien de la paix dans le monde. Pourtant, il semble que beaucoup de voix s'élèvent aujourd'hui pour une démocratisation de l'ONU avec un Conseil de sécurité plus représentatif, qui fasse en sorte que le droit de veto ne soit plus une chape de plomb, à cause de laquelle seuls quelques pays décident pour tout le monde. L'ONU doit faire preuve d'une véritable ouverture avec d'autres compositions et d'autres pouvoirs, y compris un autre pouvoir pour l'Assemblée générale de l'ONU, qui doit être à même de voter et de s'exprimer sur les problèmes de défense. Ainsi, l'ONU acquerrait davantage de légitimité pour intervenir en matière de défense des droits de l'homme, de liberté et de maintien de la paix dans le monde.

Thérèse Delpech — Je rappellerai que le droit de veto a été demandé expressément par l'URSS au moment où les Nations unies ont été constituées. De plus, en ce qui concerne l'Iran, loin d'assister à une précipation, le traitement diplomatique est très long. Il a commencé en 2002 et a permis au programme de se développer pendant la période de négociation. Nous continuons aujourd'hui à négocier.

Mes questions portent sur des points différents. La première porte sur la relation entre la défense et la sécurité intérieure : vous éprouvez une inquiétude au sujet de cette relation. Il existe une réelle différence dans l'esprit des membres de la Commission entre ces deux aspects. De plus, la demande de la population française est croissante au sujet de la sécurité intérieure. Ainsi, il nous est nécessaire d'y répondre. Comment proposez-vous de traiter le problème des menaces parmi lesquelles vous reconnaissez l'existence d'agressions possibles à l'encontre de notre territoire ? Comment traiter ce problème exclusivement avec des forces de police, étant entendu que, dans certains cas, les seules ressources nécessaires appartiennent aux militaires ? Ainsi de l'intervention du service de santé des armées lors d'une attaque non conventionnelle.

Ma seconde question concerne la manière dont la France a abandonné volontairement toutes ses capacités biologiques et chimiques. Si nous étions confrontés à une attaque chimique et surtout biologique, comment pensez-vous que nous devrions y répondre si vous excluez la dissuasion nucléaire ?

Vincent Bony — Je répondrai d'abord à votre dernière question. La force de dissuasion nucléaire ne peut être tournée contre des pays qui ne seraient pas détenteurs de l'arme nucléaire, car nous entrerions alors dans une démarche d'affirmation de puissance et de domination. La question de la menace des armes chimiques ou biologiques doit être résolue par la coopération et par un traité de surveillance et d'interdiction de ces armes.

Thérèse Delpech — La Convention de 25 sur l'interdiction de l'usage du biologique et du bactériologique a été suivie de la Convention de 1972 sur l'interdiction du stockage. Le chimique est interdit, quant à lui, depuis 1991.

Vincent Bony — Aujourd'hui, on travaille sur des armes pharmacologiques. Les traités sont en place mais d'autres types d'armes sont développés parallèlement. Nous avons besoin d'améliorer notre protection à partir du renseignement et de la collecte d'informations et de son traitement. Nous sommes partisans d'un effort de défense dans ce domaine. Cependant, concernant les problèmes de terrorisme liés à notre population, je ne pense pas qu'il faille tourner les moyens militaires à l'égard de notre population ; il faut au contraire répondre aux besoins de notre population.

Jean-Claude Mallet — Afin de préciser les objectifs qui sont fixés à la Commission : il ne nous est pas demandé dans notre mandat, d'organiser la participation des armées au maintien de l'ordre public. Nous travaillons sur la définition de la notion de sécurité nationale qui concerne notamment les menaces de type terroriste ou encore les réseaux de trafic de stupéfiants qui s'appuient sur des systèmes internationaux extrêmement puissants qui utilisent toutes sortes de moyens, y compris des moyens aériens ou maritimes. La sécurité nationale ne recouvre pas le domaine de la sécurité intérieure, dans le sens de sécurité individuelle, de sécurité quotidienne du citoyen ou dans le sens d'ordre public. En revanche, elle s'applique aux menaces qui visent l'intégrité de la nation et qui relèvent par conséquent aussi des capacités du ministère de la Défense en général. Il nous importe qu'il n'existe pas d'ambiguïté dans votre esprit au sujet du champ de nos travaux.

Jean-Claude Sandrier — Il me semble important qu'il n'y ait pas de confusion dans notre esprit et dans l'esprit de tous. Nous ne sommes pas opposés à ce que la défense du territoire national et européen soit la priorité de l'armée. Il est important que dans le cadre du Livre blanc, soient définies avec une clarté exemplaire, les menaces intérieures à prendre en compte.

Sur le fait que l'URSS ait demandé le veto, nous ne referons pas l'histoire, mais j'indique que les autres pays ne le lui ont pas refusé.

En ce qui concerne la précipitation pour régler le problème qui se pose en Iran, je pense qu'il s'agit d'une question d'appréciation du temps. Quelle politique aurions-nous dû adopter face au nucléaire depuis vingt ans ou vingt-cinq ans ? Les efforts effectués depuis 2002, que vous mentionniez auparavant, me semblent entrer dans le domaine de la précipitation, car cette politique aurait dû être menée depuis des dizaines d'années. Par ailleurs, nous n'excluons pas le problème de la dissuasion nucléaire et nous ne demandons pas la fin de l'arme nucléaire en France.

Nous ne demandons pas une décision unilatérale sur tel ou tel domaine en matière de défense.

Cette attitude ne doit pas nous empêcher dans le monde entier et en Europe de développer une politique qui aille dans le sens dans la paix.

La clé de la sécurité intérieure, affirme un sociologue allemand, réside dans la résolution du problème de l'état du monde aujourd'hui. Si nous ne réglons pas ces problèmes, nous connaîtrons de plus en plus de problème de sécurité.

Patricia Adam — En ce qui concerne la politique industrielle, vous avez évoqué un « pôle public européen ». La question est importante et nous connaissons ses conséquences dans les bassins d'emploi en France, au regard de la fermeture de certains sites. Certaines industries, aujourd'hui encore, sont portées par l'État. Ainsi, si l'on parle de « pôle public européen », cela veut dire une harmonisation, des discussions difficiles à mener. En effet, malgré la création d'une Agence européenne de défense et d'autres structures créées pour parler de politique industrielle européenne, nous constatons, dans le même temps, depuis cinq ans, un repli sur soi de la part des différents pays européens, qui souhaitent que la construction d'une industrie soit réalisée sur le territoire en proportion de leurs investissements. Ainsi, nous envisageons difficilement la manière dont cette Europe de la défense, ou un éventuel pôle public ainsi que vous le proposez, peut se construire dans cette perspective. Derrière cette question de la défense, se pose bien évidemment celle de l'économie et par conséquent celle de l'emploi. Quel est votre point de vue à ce sujet ? Cette question de l'emploi sera difficile à traiter.

Vincent Bony — La question de l'emploi est très difficile et très douloureuse pour les salariés victimes des fermetures de sites. Dans mon département, je pourrais citer la manufacture d'armes de Saint-Étienne, les sites de Saint-Chamond et de Roanne. Beaucoup de sites ont déjà été fermés et le processus s'accélère. Il faut arrêter ce mouvement de privatisation des entreprises historiques et stratégiques. C'est pourquoi nous avons besoin de fixer des d'objectifs communs sur un plan européen et de recenser les investissements lourds qu'un pays seul ne pourrait supporter afin de décider de constructions communes. J'ai évoqué la filière de déconstruction des navires en fin de vie. Pourquoi la France ne prend-elle pas l'initiative d'une telle proposition ? Notre marine nationale devra renouveler une part non négligeable de sa flotte dans les prochaines années. L'État va-t-il assumer jusqu'au bout sa mission et sa responsabilité vis-à-vis de ces bâtiments ? J'ai également émis l'idée d'un pôle public national et européen. Cette proposition reste à construire. Il faut travailler dans ce sens à partir d'objectifs décidés en commun et liés à notre politique européenne de sécurité. Avec Galileo, nous donnons du corps à cette vision.

Patricia Adam — Je connaissais la déconstruction des navires car je suis brestoise. *Le Clemenceau* est amarré au port de Brest. Mais ce domaine n'est pas générateur d'emploi. Toutes les études réalisées indiquent une cinquantaine d'emplois, guère plus. À mon sens, ce n'est pas ainsi que nous réglerons les problèmes d'emploi, même si nous étendons le domaine au civil.

Jean-Claude Sandrier — Je citerai un exemple très simple relatif à la question de l'emploi. Vous affirmez que chaque pays voudrait que les constructions aient lieu sur leur territoire, et cela est légitime. Or, les armes de petit calibre proviennent des États-Unis ou d'Israël. Je souhaiterais que nous examinions la possibilité de produire ce genre de munitions dans un

pays européen. Nous pourrions d'abord développer une recherche duale qui bénéficie en retour d'une sorte de préférence communautaire. Je sais que cela remet en cause de nombreux éléments, mais nous pensons qu'il s'agit du minimum que nous pouvons demander. Ce que l'on voit, c'est un peu n'importe quoi et ce n'est pas forcément dans l'intérêt de la défense nationale et de la défense européenne.

Alain Delpuech — Concernant les opérations extérieures : au-delà du rôle du Parlement, quelle est votre perception de la politique de ces opérations ? Quelle politique africaine envisageriez-vous pour la France ?

Vincent Bony — La politique de la France pour l'Afrique doit d'abord se fonder sur un dialogue respectueux, et de ce point de vue, les débuts de la nouvelle présidence de la République ne correspondent pas à cet objectif. Il faut être respectueux des peuples d'Afrique, de leur indépendance et de leur souveraineté. Nous devons leur permettre de participer au développement du monde et d'assurer leur sécurité. Aussi, tous les efforts que nous pourrons faire pour développer une indépendance des peuples et des États africains seront les bienvenus.

Concernant les opérations extérieures, je ferai un rappel de ce qui constitue notre proposition. Nous sommes favorables à des interventions à caractère humanitaire dans le monde, sous certaines conditions. Il convient en effet d'agir dans le cadre de critères internationaux bien définis et qui possèdent une légitimité internationale, dans le sens où ils doivent être reconnus par l'ONU. À partir de là, peut se fonder la décision démocratique au regard d'un problème ayant trait aux Droits de l'homme par exemple. La décision internationale soulignera alors la nécessité d'intervention, en fonction d'un certain nombre de critères préalablement établis. Nous proposons de transformer la force de projection française et européenne en force de prévention, d'interposition et d'action. Une réflexion doit être menée dans ce sens. Nous ne pouvons pas accepter la situation actuelle dans laquelle un pays décide pour tous les autres et qu'il faudrait suivre quoi qu'il arrive. Cette situation pose en effet le problème des intérêts sur la question de l'eau ou de l'énergie qui peut être traité à l'échelle internationale et démocratique.

André Dulait — Lorsque vous parlez d'intervention humanitaire qui consiste à secourir nos compatriotes qui sont sur le territoire d'un conflit qui ne nous concerne pas, êtes-vous en accord avec un type d'intervention extérieure qui consiste à régler, pour des raisons humanitaires, un conflit qui ne nous concerne pas, dans un pays étranger ?

Jean-Claude Sandrier — Nous n'avions pas abordé la question mais la réponse, qui est positive, semble aller de soi.

Jean-Claude Mallet — Pour conclure cet échange, je tiens à préciser que les éléments que nous avons décrits à l'occasion de cet échange sur la sécurité nationale correspondent à l'esprit de la Commission. Nous aurons l'occasion de le repréciser en fonction des craintes que vous avez exprimées. Je retiens également vos propos relatifs au lien armée-nation. Nous

vous invitons à nous adresser vos propositions précises, notamment au sujet du service citoyen.

Vincent Bony — Nous vous remercions et vous ferons parvenir un *memorandum* plus complet sur la question du service citoyen. Nous proposons de le construire avec les acteurs du monde de la jeunesse et dans notre esprit, si le service devait être obligatoire, il devrait être adapté au projet de chaque jeune. Nous bénéficions aujourd'hui de la possibilité d'y travailler. C'est une piste intéressante. Le service tel qu'il existait représentait une coupure trop importante dans la vie de chaque jeune, sans forcément présenter un apport bénéfique pour l'armée. Nous pourrions développer ce projet, en nous fondant sur une double condition : l'obligation et l'adaptation aux projets des jeunes.

***Jean-Claude Mallet* —** Je vous remercie.

AUDITION
DU PARTI SOCIALISTE
(M. PAUL QUILÈS, M. FRANÇOIS LAMY ET M. LOUIS GAUTIER)

JEUDI 8 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Monsieur le Ministre, monsieur le Secrétaire national, monsieur le Délégué national, nous vous remercions beaucoup d'avoir accepté au nom du Parti socialiste de participer à cet échange avec la Commission, dont je rappelle qu'elle est chargée de préparer un Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Le Président de la République et les membres de la Commission ont souhaité que cette préparation donne lieu à des consultations aussi vastes que possible, en alternant la dimension de transparence de nos débats et de nos travaux avec la nécessaire préparation des décisions qui, dans ce domaine, requièrent un peu de confidentialité. Cependant, l'accent a été porté sur le débat public.

Ce matin, nous accueillons M. Quilès, ancien ministre, ancien député. Vous avez exercé de nombreuses fonctions ministérielles. Je me souviens notamment de votre fonction de ministre de la Défense en 1985, à une période où nous avons traversé quelques moments difficiles.

François Lamy, vous êtes secrétaire national en charge des questions de défense du Parti socialiste et vous avez été, durant de nombreuses années, membre de la commission de la défense de l'Assemblée nationale. Vous avez été l'auteur avec M. Quilès, à l'occasion de nombreuses missions d'information, de rapports sur des sujets qui nous intéressent particulièrement au sein de la Commission et qui illustrent le rôle du Parlement dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale. Nous en reparlerons sans doute ce matin.

Louis Gautier vous êtes délégué national pour les questions stratégiques et de défense du Parti socialiste. Vous êtes également l'auteur de nombreux ouvrages sur les questions de défense et les questions internationales. Enfin, vous avez été le conseiller du Premier ministre Lionel Jospin pour les questions de défense et les questions stratégiques.

Je vous laisse présenter, comme vous avez pu le prévoir, votre intervention intiale. Ensuite, vous aurez un échange avec les membres de la Commission.

Paul Quilès

Merci, monsieur le Président, messieurs. Votre présentation m'évite d'avoir à présenter mes deux collègues qui interviendront après moi. François Lamy exposera les principes qui sous-tendent les axes directeurs de la ligne politique du Parti socialiste en matière de défense et de sécurité. À cet égard, nous nous référons aussi bien au discours de notre candidate à l'élection présidentielle qu'à un document que nous avons publié en 2005 intitulé *La Défense au cœur de l'Europe*. Louis Gautier développera ensuite nos propositions.

Auparavant, je souhaiterais très brièvement, pour respecter le temps qui nous est imparti, vous exposer nos interrogations à propos de la démarche du Livre blanc. Nous approuvons cette démarche de façon générale, à savoir votre souci de transparence ainsi que l'exercice plus démocratique que l'attitude qui consiste à considérer à tort que la V^e^ République a fait de la défense et des affaires étrangères un domaine réservé du Président de la République. Nous reviendrons sur cette question qui présente pour nous une extrême importance. Nous nous demandons si ce document sera, ou non, un texte de référence après celui de 1994, qui venait à l'issue d'une période marquée par des hésitations et des incertitudes, cinq ans après la chute du mur de Berlin. Les incertitudes sont encore importantes aujourd'hui, mais peut-être d'une autre nature. Nous les évoquerons par la suite. Ce document est-il un document de préparation des arbitrages indispensables en matière de défense ou une aide aux arbitrages ? Est-ce un outil de programmation de questions importantes ? Quelle sera l'issue de ce travail ?

Même si ce souci de débattre et de confronter les points de vue nous semble très positif, les interrogations demeurent, d'autant plus que vous devez être confrontés à un certain nombre de contraintes qui, à l'évidence, pèsent sur vos travaux. Ainsi, j'évoquerai très brièvement d'une part, la préparation d'un Livre blanc sur les affaires étrangères, qui présente nécessairement des interférences avec la préparation de ce Livre blanc ; d'autre part, l'étude annoncée d'un Conseil de sécurité nationale ainsi que l'annonce de suppressions d'emplois dans le domaine de la défense ; et enfin, la fixation d'un niveau d'effort en faveur de la défense rapporté au PIB national.

Enfin, je souhaiterais dire quelques mots à propos de ce sujet d'actualité, me rappelant les paroles du Président de la République et du ministre de la Défense, qui évoquent le retour de la défense dans la structure militaire intégrée de l'OTAN. Cette question nous pose un problème dans le sens où nous considérons que cette intention n'est pas très bien venue. Nous espérons que votre Commission va réfléchir au fond du problème, en s'interrogeant sur les avantages et inconvénients d'un retour, mais aussi sur la vraie nature de l'OTAN. Les propos avancés par le Président de la République hier, et qui ont été rapportés ce matin, nous inquiètent. Demander aux Américains de bien vouloir considérer la défense européenne et à cette condition, entrer dans une structure militaire intégrée,

ne nous semble pas constituer la bonne approche. La vraie question consiste à se demander quelle est la nature militaire et politique de l'OTAN. Elle consiste également à se demander si le moment est opportun de donner le sentiment de faire un pas vers la politique américaine, marquée par l'unilatéralisme et un niveau de dépenses militaires très élevé, facteurs auxquels il convient d'ajouter la stratégie nucléaire avec l'affaire du bouclier antimissiles. Nous nous interrogeons sur la façon dont vous travaillerez sur ce sujet.

Bien évidemment, comme nous avons une expérience de la vie gouvernementale, il n'est pas question que le gouvernement s'interdise de travailler pendant six mois, dans la mesure où vous êtes actuellement en train de réfléchir à ce Livre blanc. Cependant, nous pensons souhaitable que des décisions fortes ou des annonces très précises ne viennent pas contraindre votre travail. Vous avez déclaré vouloir travailler sans tabous. Or, pour travailler sans tabous, les contraintes imposées par l'OTAN ne doivent pas être aussi fortes. Je pense également à l'annonce effectuée par le Président de la République devant la conférence des ambassadeurs au sujet de la nouvelle stratégie européenne de sécurité, qui devrait être élaborée pendant sa présidence et à laquelle participe ce Livre blanc. Nous pensons que ce n'est pas bon et demandons depuis de nombreuses années que soit réalisé un Livre blanc européen, qui serait la meilleure façon de ne pas freiner la construction de l'Europe en matière de défense.

En conclusion, je voudrais dire que le sort de ce document nous soucie beaucoup. Le Livre blanc devra être présenté devant le Parlement et, si le souci de transparence est poussé à son terme, il faudra que, dans un domaine aussi vital que celui de la défense et de la sécurité, le Parlement soit saisi pour un débat et pour un vote sur ce texte qui sera, nous l'espérons, un texte d'orientation de la politique de sécurité et de défense pour de longues années.

Jean-Claude Mallet

Merci beaucoup.

François Lamy

Monsieur le Président, je vais présenter un certain nombre d'attentes et de principes qui guident la réflexion du Parti socialiste en matière de défense. L'un de vos exercices consistera à vous livrer à une analyse des menaces. Nous sommes un peu inquiets à propos du discours ambiant. Lors des précédentes auditions, vous avez dû entendre de multiples analyses de personnes plus compétentes que je ne le suis pour expliquer le monde et son caractère instable, dangereux, difficile et compliqué. Pourtant, nous avons pu entendre le Président de la République, lors du discours aux ambassadeurs à la fin du mois d'août, se livrer à une analyse plus simple de globalisation des menaces et témoigner du risque d'un conflit entre l'Occident et l'Islam. Le Président de la République a même

envisagé, lors de ce discours, de s'entretenir avec les représentants de l'Islam en France. Nous sommes inquiets de cette analyse simpliste du monde et je pense que nous aurons l'occasion de revenir sur l'inquiétude que nous procure ce discours au cours de notre échange. Dans le même ordre d'idées, Paul Quilès faisait référence au discours du Président de la République qui a eu lieu, hier, aux États-Unis. Je pense qu'il est également nécessaire que votre Commission s'interroge à propos du terrorisme et de son analyse. L'analyse actuelle nous semble trop globalisante et tend à confondre ce qui relève des luttes de libération nationale ou de méthodes employées par des États, avec la nébuleuse Al-Qaida qui, elle, vise à une déstabilisation d'une partie du monde occidental pour renforcer l'ensemble de ses desiderata politiques.

Plus généralement, nous souhaitons que la France puisse repréciser son souhait de travailler à la construction du futur outil de défense dans le cadre du droit international, tel qu'il a été défini par la Charte de l'Organisation des Nations unies. Nous savons ce que cela signifie dans la mesure où nous avons tous travaillé à la nécessité de moderniser et de renforcer les outils de l'Organisation des Nations unies. Or il nous semble important de préciser que c'est dans ce cadre que la France entend situer son action et construire son outil de défense. Pour le Parti socialiste, notre outil de défense est avant tout un outil défensif qui a pour vocation de préserver la paix ou de la consolider lorsque cela s'avère nécessaire.

Troisièmement, comme le disait Paul Quilès, nous situons notre réflexion dans le cadre de la politique européenne de la sécurité et de la défense et dans notre volonté de construire une politique commune de défense. Dans ce cadre, et compte tenu des déclarations du Président de la République, nous ne pensons pas opportun d'affirmer que nous pourrions rejoindre l'Organisation intégrée sans nous être livrés auparavant à un débat à propos du rôle de l'OTAN, sur son périmètre et sur ses missions et que nous puissions engager ce débat avec nos partenaires européens et nos alliés américains.

Quatrièmement, la France a signé un certain nombre d'engagements internationaux, qui, je le sais, sont au cœur de vos débats. Nous avons signé un certain nombre d'accords de défense depuis cinquante ans. Je pense qu'il serait nécessaire, dans un cadre approprié, de les connaître tous, ce qui n'est pas le cas actuellement. Nous avons pu le mesurer lors de différentes missions d'information que le Parlement a menées depuis plusieurs années. Nous pensons indispensable que l'ensemble des accords de défense qui nous lient tout particulièrement aux pays africains soient rediscutés avec eux, dans le sens où ces accords ne nous semblent plus d'actualité. Cela permettra également d'engager un débat dans notre pays sur la question de la présence de la France en Afrique et de son rôle. Nous pourrions réfléchir à la façon dont il serait possible d'associer nos partenaires européens qui ont eux-mêmes une politique africaine. Bien évidemment, il faudrait traiter avec les Africains eux-mêmes de questions qui ne relèvent pas seulement du domaine militaire.

Enfin, le Parti socialiste est très attentif au lien entre la défense et la nation. À ce propos, je voudrais insister sur deux points.

D'abord, j'insisterai sur la question du rôle du Parlement en matière de défense, et tout particulièrement vis-à-vis des opérations extérieures, qui représentent la part la plus importante de l'activité de nos forces. Nous avons mené une réflexion pour que le Parlement d'une démocratie moderne telle que doit être la nôtre soit non seulement associé ou informé, mais puisse également apporter son avis, voire prendre des décisions en matière d'opérations extérieures. Nous sommes favorables au fait que le Parlement puisse s'exprimer *a priori* et non pas *a posteriori*, comme le propose la commission Balladur. Nous ignorons quelles seront les décisions que le Président de la République prendra suite aux propositions de la commission Balladur de réforme des institutions. Cependant, la proposition qui nous est faite sur le contrôle des décisions du Parlement en matière d'opérations extérieures ne peut pas nous satisfaire.

J'insiste sur un deuxième point, auquel Paul Quilès faisait référence tout à l'heure, qui concerne la question des travaux qui ont été engagés. Nous pouvons évoquer la revue de programme mais également la révision générale des politiques publiques. Nous savons qu'il est mené actuellement un travail de réflexion au sein du ministère de la Défense sur une certaine rationalisation des bases, de l'organisation des régiments et de leur implantation géographique. Il nous semble important de préciser dès aujourd'hui, alors qu'il n'y a pas, pour l'instant, de décision, que si une rationalisation est nécessaire, la présence de régiments dans les villes de province demeure un élément très important du lien entre l'armée et la nation. Une vision strictement budgétaire pourrait représenter politiquement un recul par rapport au lien entre l'armée et la nation.

Louis Gautier

Nous avons conscience que l'exercice du Livre blanc est difficile en raison du contexte. Comparé aux précédents exercices, il ne s'agit pas de l'affirmation de la France comme en 1972, ni d'un compromis instable entre indépendance et interdépendance comme en 1994. Ce Livre blanc va devoir préciser quels sont les moyens qui confirment, à la fois, la poursuite de l'autonomie stratégique de notre pays de même que celle des Européens et les moyens que nous pouvons mettre en partage.

Je commencerai par évoquer les capacités qui dimensionnent par le haut à la fois la défense française et la défense européenne, et en premier lieu la dissuasion. Concernant la dissuasion, il faut s'en tenir aux principes classiques d'interdiction de représailles contre les États et à cet égard, il faudrait que le Livre blanc clarifie un certain nombre d'ambiguïtés qui ont pu naître après le discours du Président Chirac à l'Île Longue en 2006. Je répète que nos capacités nucléaires sont conçues pour rationaliser, sur la menace du pire, le comportement d'un État agressif. Il convient d'éviter le « dévissage » de la dissuasion et toutes les hypothèses qui pourraient faire croire que nos armes nucléaires puissent être engagées dans des logiques de batailles ou d'emploi. Nous devons aussi réaffirmer que cette dissuasion nucléaire est appliquée à la sanctuarisation de nos intérêts vitaux. Il faut considérer dans quelle mesure ces intérêts vitaux

s'élargissent aussi aux menaces qui pèsent sur les territoires des pays avec lesquels nous avons lié une solidarité de destin au travers de l'Union européenne. Nous regrettons que la France n'ait pris aucune initiative importante depuis cinq ans en matière de désarmement multilatéral. De même, nous souhaitons une relance stratégique entre Européens, notamment à la suite des travaux qui sont menés par Javier Solana sur le concept stratégique. Nous voulons que cette discussion au niveau politique qui convient, soit considérée comme importante, en particulier au regard des troubles auxquels notre continent se trouve aujourd'hui confronté.

Notre arsenal stratégique est aujourd'hui en phase de modernisation. Seulement, la crédibilité de la dissuasion nucléaire repose sur la performance d'armement stratégique, sur une continuité et sur une profondeur stratégique qui nécessitent des appuis, notamment européens. Je pense que nous préserverions l'avenir en envisageant au moins de sanctuariser les crédits destinés aux grands équipements stratégiques, notamment à l'espace ou aux missiles de « supériorité ». En effet, nous savons que si notre pays ne fait pas cet effort, peu de pays le feront par ailleurs en Europe. Si notre pays ne continue pas à avoir sa spécialité avec le Royaume-Uni de pourvoyeur de grands équipements, peu d'autres pays le feront en Europe. Alors, nous n'aurons pas cette possibilité de les entraîner sur un projet comme Galileo, qui n'est pas un projet militaire mais néanmoins de dimensionnement stratégique pour les Européens. Si nous voulons rationaliser notre appareil de défense, nous sommes poussés à accepter l'européanisation qui est à la fois notre conviction politique et une nécessité en terme de rationalisation des choix.

Nous pensons qu'au plan politique et au plan militaire, la PESD est plus sûrement porteuse d'avenir que l'alignement dans l'OTAN, dont les systèmes de défense sont conçus pour d'autres usages, d'autres responsabilités et parfois au service d'autres intérêts. Notre engagement dans la politique de sécurité européenne prévaut à nos yeux sur les actions expéditionnaires dans l'OTAN. C'est pourquoi, en prolongeant les approfondissements souhaitables institutionnels qui pourraient être développés à partir du traité européen, nous pensons qu'il faudra utiliser la possibilité des coopérations structurées. Il existe des champs privilégiés pour développer ces formes de coopération entre Européens, comme le domaine opérationnel mais aussi la mutualisation dans le domaine du soutien logistique et de la formation. Nous pouvons également envisager l'établissement de principes de convergence entre Européens. Nous devons renforcer le rôle de l'Agence européenne de défense et veiller à des disciplines en matière d'acquisition. Lorsque nous constatons que, dans les dernières années, la France a fait le choix de lancer seule des programmes d'armement et de ne pas privilégier le choix de la coopération européenne, nous pensons qu'il s'agit d'une erreur.

En ce qui concerne les politiques d'intervention et de projection, il nous paraît évident qu'il n'existe qu'un cadre de légalité qui est celui de l'ONU. De même, le seul cadre de légitimité est le cadre européen. En revanche, il faut éviter de s'engager dans des actions de rétorsion ou de

coercition qui aggravent les désordres alors que nous souhaitons intervenir pour restaurer de la discipline internationale. Je pense que dans cette logique, il faudra revenir sur un certain nombre d'accords de défense. Le rôle du Parlement dans le cadre de la réforme constitutionnelle se trouve précisément sur ce sujet des opérations extérieures. Les problématiques de logique de politique d'engagement se situent évidemment au premier plan. J'insiste aussi sur la nécessité de clarifier le processus de prise de décision au sein du pouvoir exécutif. Nous constatons aujourd'hui une multiplication d'instances de délibération comme la cellule de crise, le SGDN, les comités ou les conseils restreints et on nous annonce un conseil de sécurité intérieure. Si nous souhaitons contrôler, il faut savoir où les questions sont délibérées et la manière dont nous en décidons. Il convient de réfléchir à la hiérarchisation de nos priorités en matière d'engagement. Il ne faut pas s'engager militairement sans réfléchir préalablement aux problématiques de la sortie de crise. Nos armées se trouvent aujourd'hui dans de nombreuses situations dans lesquelles nous ne connaissons ni l'engagement de retrait ni les conditions de politique même de ces retraits.

La lutte antiterroriste et la protection de notre territoire et du territoire européen sont fondamentalement importantes. Nous considérons cette lutte comme une lutte politique. Cependant, nous avons besoin au niveau européen, face à des grands risques ou face à des hypothèses de catastrophes naturelles ou industrielles, de renforcer la mobilisation des moyens civils et militaires. Ce plan fait défaut, de même que manque un plan de renseignement européen.

Enfin, le lien entre l'armée et la nation est essentiel et relève de la tradition de Jaurès et du Parti socialiste. Il est évident que le Parlement doit avoir un rôle dans une démocratie qui se normaliserait par rapport aux habitudes et aux pratiques des autres démocraties européennes, en travaillant par exemple sur des directives qui encadrent notre politique d'exportation. Il faut aussi attacher de l'intérêt à la condition militaire ainsi qu'aux conditions d'échange de la relation entre le monde civil et le monde militaire, en terme d'organisation des carrières militaires. Le Parti socialiste avait également émis des propositions pour que des évolutions statutaires soient envisageables. Les militaires ne sont pas des fonctionnaires comme les autres parce qu'ils ont des sujétions spéciales ; ils doivent être des citoyens comme les autres. La professionnalisation appelle un renouvellement des formes de ce lien entre l'armée et la nation et nous y prêterons un intérêt.

Les propositions seront celles que vous voudrez bien adresser dans le cadre de ce Livre blanc. Il est évident que tous ces sujets qui touchent des questions essentielles, dont celle du recours à la force ou de l'indépendance et de l'autonomie de nos décisions, appellent un vrai débat au plan national et évidemment devant la représentation nationale.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Merci beaucoup. Vous avez abordé beaucoup de sujets. Je souhaiterais tout d'abord vous dire que toutes les indications que vous donnez et que les prises de position que vous exprimez seront prises en compte par la Commission. Ces points de vue seront traduits dans les préparations d'options que nous ferons, en raison de la présence dans la Commission elle-même de parlementaires appartenant au Parti socialiste.

Je ne peux pas répondre à l'ensemble des questions qui ont été soulevées mais vous apporter quelques éléments sur la méthode de la Commission.

Vous avez raison de dire que plusieurs exercices ont été engagés simultanément. La volonté de réforme de l'État est tout à fait claire. La traduction de ces différents exercices sera bien évidemment portée devant le Parlement par les différentes instances qui en ont la compétence. En ce qui nous concerne, nous ne connaissons pas de difficultés d'ajustement entre le travail que nous réalisons et le travail un peu plus éloigné dans le temps du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. Néanmoins, certains points d'articulation sont à mettre en place. Ainsi, je rencontre bientôt M. Louis Schweitzer qui est l'un des coprésidents de cette Commission. Cette articulation ne présente pas de grande difficulté. La *Revue générale des politiques publiques* est conduite au sein de chaque ministère. Il a été écrit dans la lettre de mission qui m'a été adressée que nous devrons prendre en compte les éléments provenant de cette revue qui intéressent directement le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Ils seront discutés par la Commission avec le gouvernement et ensuite intégrés dans le document qui sera présenté. Je ne doute pas que le Président de la République souhaitera qu'il y ait un débat important avec la représentation nationale au sujet des conclusions de cet exercice, selon des modalités qu'il lui appartient de définir. Nous prenons note de votre demande.

En ce qui concerne les informations à propos des fermetures de sites, cela relève de la *Revue générale des politiques publiques*. Nous sommes extrêmement attentifs à ce que M. Lamy a dit, car nous avons le sentiment que la volonté de réforme est profonde. Louis Gautier a parlé de la clarification des circuits de décision. Nous devons mettre en cohérence nos ambitions, les objectifs que nous assignons aux forces armées et aux forces de sécurité, les moyens que nous leur donnons et la stratégie générale des finances publiques de la France. La question de la mise en cohérence de cet ensemble est au cœur du sujet. Les propositions de mise en cohérence, qui se traduiront notamment par des projets de loi, feront l'objet, aussi bien en ce qui concerne la planification à long terme que les programmations, de débats avec la représentation nationale. Je n'imagine pas qu'il puisse en être autrement.

Enfin, l'articulation de nos travaux avec la dimension européenne ou les débats qui ont lieu actuellement sur l'Organisation Atlantique sont des sujets essentiels. Il est clairement indiqué dans la lettre de mission qu'une priorité est accordée à l'Union européenne et à la relance de l'Union en matière de défense. Nous aurons l'occasion, je pense, dans les mois qui viennent, de le confirmer, y compris dans des échanges avec des commissions parlementaires. Je suis invité par vos commissions parlementaires dans quelques semaines et je pense que ce dialogue se poursuivra. Les ministres des Affaires étrangères et de la Défense sont également régulièrement conviés sur ce point.

Par ailleurs, l'interrogation sur la manière de développer le dialogue nécessaire avec nos partenaires européens fait partie de la démarche même de la Commission. Nous avons ainsi engagé des consultations avec nos partenaires européens. Je me suis rendu moi-même à plusieurs reprises à Bruxelles et dans plusieurs capitales européennes. Chacun des ministres du gouvernement a ce type de question sur les agendas de rencontre avec nos partenaires européens. La préparation de la présidence de l'Union européenne, qui commencera le 1er juillet 2008, fait déjà l'objet d'échanges avec des interlocuteurs divers dans les capitales européennes et avec Bruxelles.

Je ne suis pas convaincu d'avoir répondu à toutes vos interrogations ou à vos préoccupations et inquiétudes.

Paul Quilès — Monsieur le Président, je vous remercie d'avoir répondu. Je voudrais insister sur deux points que vous avez évoqués.

D'abord, nous portons une attention toute particulière au sujet du rôle du Parlement en matière de sécurité et de défense, question sur laquelle les socialistes se sont souvent exprimés. Vous avez affirmé précédemment qu'un débat aura lieu et que le document sera présenté dans des conditions que le Président de la République définira. Or je préfère le début de cette phrase à la fin. Nous parlons beaucoup des États-Unis depuis quelque temps et nous pouvons observer comment fonctionne, de ce point de vue, le Congrès américain et quelles sont ses relations avec le pouvoir présidentiel. Je trouve qu'en France, nous sommes comparativement très en retard car le système ne me paraît pas fondamentalement démocratique sur ces questions vitales. En effet, dès 1958, il y a une interprétation de la Constitution de la Ve République que nous n'acceptons pas. Nous considérons que ces questions importantes doivent se traduire par des votes. Nous avons parlé d'opérations extérieures et d'interventions de la France et de nos armées qui mettent en jeu des vies humaines, l'image de la France et la politique de la France. Or ces interventions ne donnent jamais lieu à des votes, excepté en janvier 1991 au moment de la guerre du Golfe mais ce vote n'était pas direct. Le Parti socialiste n'accepte pas cela.

De la même façon, s'agissant de l'OTAN, j'ai écouté ce matin les propos du Président de la République à ce sujet. La démarche consistant à demander aux Américains une reconnaissance de la défense européenne ne me semble pas être la bonne. Nous souhaitons que votre Commission

s'interroge sur le rôle de l'OTAN. S'agit-il, comme à l'origine, d'une alliance de défense ou d'un organisme politique ? S'agit-il d'un lieu de rencontre transatlantique ? Je me souviens du Sommet de Washington de 1999 durant lequel nous devions fixer les objectifs de l'OTAN ainsi que sa zone d'influence. Ce sommet a été une grande déception dans le sens où a été négligée toute une série d'évolutions de l'OTAN, ce qui nous amène aujourd'hui à ne pas connaître exactement le rôle de l'OTAN. C'est pourquoi ce n'est pas le moment de se rapprocher de cette structure intégrée non pas au plan technique, mais pour garantir une image politique.

Benoît d'Aboville — Je suis très intéressé par ce qui a été dit à propos du rôle du Parlement. Cette question est d'actualité après la proposition de la commission Balladur. Le Parlement possède un double niveau de contrôle. D'une part, il procède à l'examen des dépenses budgétaires liées aux Opex. Je constate que vous aviez déjà émis des propositions il y a sept ans à ce sujet. D'autre part, l'autorisation, le contrôle ou la consultation du Parlement est effective au moment où l'opération s'engage et où elle se poursuit. Pensez-vous, comme vous l'avez écrit en 2000, qu'il faut revoir la présentation des coûts et des surcoûts des opérations extérieures ? Est-ce que l'évolution allemande qui exigeait une autorisation préalable totale mais qui a été amendée avec des procédures permettant un équilibre entre le pouvoir exécutif et le Bundestag vous paraît être la voie dans laquelle nous pourrions trouver des compromis ?

François Lamy — Effectivement, comme vous le soulignez, ces travaux datent déjà de sept ans. Nous avons évolué sur l'examen des surcoûts liés aux Opex, et il s'agit peut-être du sujet sur lequel nous avons le plus avancé depuis sept ans puisqu'à présent, pour la prochaine loi de finances, nous disposons de 350 millions d'euros environ réservés pour le surcoût Opex. C'est un plus. En revanche, cela s'est traduit par une perte de transparence et je le regrette. Effectivement, nous ne disposions que d'un seul moyen pour connaître le contenu des accords de défense. Nous connaissions le coût de chacune des opérations extérieures en collectif budgétaire. Finalement, cette volonté d'être plus cohérent en votant une loi de finances initiale se traduit par une perte de transparence. Nous en avons encore l'exemple à travers une opération qui doit se déclencher à l'est du Darfour. Le ministre est venu devant la Commission nous expliquer, en nous demandant de faire preuve de discrétion, la composition de la future force que nous avions découverte dans *Le Monde* la semaine d'avant. De même, lors de la mandature précédente, nous avons interrogé la ministre de la Défense sur la présence de forces spéciales en Afghanistan, elle nous a dit ne pas savoir à quoi nous faisions référence. Or, la semaine suivante, dans *Paris Match,* nous avons découvert la présence de ces forces spéciales et leur composition. La situation actuelle se présente ainsi et nous devons aller beaucoup plus loin.

Les conclusions de nos travaux effectués en 2000 étaient les suivantes. Tous les parlementaires étaient bien conscients qu'il ne fallait pas gêner l'exécutif et que nous étions membres du Conseil de sécurité et que nous avions un certain nombre de responsabilités à cet égard. Il nous

fallait donc trouver une sorte de compromis permettant l'information du Parlement pour qu'il puisse apporter son avis voire donner sa décision dans certains cas extrêmes. Lorsqu'une opération extérieure était décidée par le Conseil de sécurité des Nations unies ou parce que cet Opex était la conséquence d'un accord de défense, le pouvoir exécutif pouvait engager l'opération en recueillant l'avis du Parlement, et je laisse de côté la question de l'évacuation des ressortissants. Il était intéressant que nous puissions renforcer le pouvoir exécutif par un soutien de la représentation nationale ou en tout cas un avis partagé. Ainsi, il était possible de déterminer les objectifs et les missions, ainsi que le cadre dans lequel ils se situaient, et de pouvoir fixer assez régulièrement les objectifs.

Le Président de la République a effectué hier des annonces sur le renforcement du dispositif français en Afghanistan. Cependant, le Parlement n'a jamais été saisi. Nous faisons depuis six ans la guerre en Afghanistan, alors que nous ne connaissons ni les objectifs ni même les résultats de ces six années de conflits auxquels la France participe. Puis, nous avions envisagé que si les Opex ne se situaient pas dans le cadre du Conseil de sécurité, mais d'une action engagée par la France d'une manière unilatérale, il fallait recueillir une décision. *A priori*, la commission Balladur propose que le Parlement soit informé et qu'ensuite, il se prononce par un vote trois mois après le déclenchement des opérations extérieures. Je ne comprends pas réellement le sens de cette proposition, dont je pense qu'elle aurait plutôt tendance à diminuer l'efficacité de l'opération extérieure elle-même.

François Heisbourg — François Lamy et Louis Gautier ont attiré notre attention sur la question du terrorisme. Louis Gautier a évoqué de façon plus générale les aspects liés à la sécurité nationale. La nouveauté que présente notre exercice par rapport aux Livres blancs de 1972 et de 1994 est d'aborder la question de la sécurité nationale. Je serais très intéressé de connaître votre opinion au sujet de cette tentative d'intégrer les fonctions de défense et de sécurité nationale du moins sur un plan conceptuel et doctrinal.

Pouvez-vous nous donner votre avis sur les conséquences institutionnelles et organisationnelles qui pourraient, le cas échéant, découler de ce type de démarche ? J'ai cru comprendre que vous n'étiez pas fondamentalement hostiles à notre démarche. Nos institutions sont fondées sur le Conseil de défense, le Conseil de sécurité intérieure ainsi que sur une séparation totale entre les démarches et les programmations (LPM et LOPSI). Quelle est votre opinion sur cet aspect de notre mandat ?

Louis Gautier — Je pense qu'il faut faire attention à ne pas envisager l'ensemble des questions de défense sous le prisme sécuritaire et je trouve que la réflexion stratégique est sous-estimée. Une réflexion sur les intérêts de sécurité et sur les enjeux des menaces proprement militaires doit être menée.

Ensuite, la problématique de la lutte contre le terrorisme est d'abord une problématique politique et civile relevant des services de police, de renseignement et de justice. La question des interventions militaires me semble secondaire et ne concerne qu'un certain nombre d'hypothèses

d'emploi. Il est évident qu'il existe des continuités dans cette lutte entre tous ces moyens. Plus il y a de continuité et plus nous avons des besoins d'épaulement entre le renseignement, la police et éventuellement des actions militaires, plus il faut être scrupuleux quant à l'utilisation des instruments juridiques. Aujourd'hui, la tendance consistant à effacer les frontières entre différents services représente une menace pour notre démocratie. Il ne faut pas que s'effacent les frontières qui doivent exister pour les cadres de réglementation et l'utilisation de ces services. Envoyer des forces spéciales militaires n'est pas la même chose que le fait d'utiliser le travail des services de renseignement. Il convient d'être extrêmement précis sur ce point.

Le second point de confusion, qui s'accroît aujourd'hui, réside dans l'indistinction des plans entre l'action gouvernementale et l'action présidentielle. La coordination interministérielle repose sur la responsabilité des ministres sur des instances qui prévoyaient qu'ils débattent ensemble et qu'ils coordonnent leurs moyens et leurs politiques. Si vous affirmez que l'obligation de penser tout en terme de sécurité entraîne une verticalisation, il existe un problème dans l'organisation de notre dispositif étatique et dans les moyens de contrôle de ce dispositif. Je ne connais pas le point d'aboutissement des réformes constitutionnelles. Cependant, il est certain que le Président de la République a une position d'arbitrage sur des matières qui concernent la sécurité nationale. Il y a eu une tentative, autour de lui, d'organiser la délibération, notamment la délibération des ministres qui seront responsables devant le Parlement. Aujourd'hui, j'alerte sur le risque d'une indistinction qu'engendre une multiplication d'instances superposées par strates. Au final, nous ignorons où le débat sur les questions de sécurité a lieu. À propos de l'opération concernant la protection de nos ressortissants, la cellule de crise va être immédiatement activée. Pour une opération revêtant une certaine importance politique, nous imaginons qu'un conseil restreint sera organisé par le Président de la République. Or nous ignorons aujourd'hui si cette tenue d'un conseil restreint est obligatoire.

De plus, quel est le rôle du SGDN ? Il avait d'un point de vue organique un rôle de coordination des moyens civils et militaires. A-t-il aujourd'hui encore ce rôle ? La clarification du fonctionnement de nos pouvoirs publics demande à être précisée.

Bruno Tertrais — Je vais être extrêmement bref, en posant trois questions qui peuvent également appeler des réponses extrêmement brèves.

Pensez-vous qu'il y ait une place auprès de la dissuasion nucléaire pour la défense antimissiles, au-delà de la simple protection des forces qui relève sans doute d'une logique différente ?

Par ailleurs, votre réticence vis-à-vis de l'hypothèse d'une réintégration de l'OTAN est-elle de l'ordre du principe ou s'agit-il d'un problème de modalités et de calendrier ?

Enfin, pensez-vous qu'il doit y avoir des priorités dans le champ d'intervention géographique de nos forces ou doivent-elles être capables d'intervenir partout dans le monde ?

Alain Delpuech — Vous n'avez pas, me semble-t-il, abordé le domaine de l'industrie d'armement. Je pense que nous ne pouvons pas traiter de ce problème en quelques minutes. Cependant, j'évoquerai deux aspects. De votre point de vue, quels sont les grands fondamentaux auxquels doit obéir cette Europe de l'armement ? Dans le cadre de la création de grands groupes européens, comment gérer les patriotismes nationaux, dont la conséquence est que chaque nation veut maintenir son arsenal ou ses usines sur son territoire ?

Comment percevez-vous l'efficacité de la complémentarité de la politique de recherche de défense et la politique de recherche civile ?

Paul Quilès — À propos de l'OTAN, je n'ai peut-être pas été assez clair tout à l'heure, le problème qui se pose est un problème de politique et non de modalité technique. Souvenez-vous que Jacques Chirac en 1995 disait que nous voulions bien entrer dans l'OTAN dans le cas où un commandement nous serait donné. C'est la raison pour laquelle je vous disais qu'il vous appartient de travailler sur cette question en énonçant très clairement quelle est la nature actuelle de l'OTAN. Nous n'allons pas revenir à la chute du mur de Berlin, à la dissolution du Pacte de Varsovie et aux débats des années 1990 car nous n'en sommes plus là aujourd'hui. Mais tant que nous n'aurons pas répondu à cette question, je pense qu'il est hasardeux de dire que la France doit pouvoir rentrer dans la structure militaire intégrée de l'OTAN.

François Lamy — Je répondrai à la question concernant les périmètres géographiques d'intervention. Le problème est celui de la finalité politique de la mission elle-même. Je conçois mal que l'on puisse déterminer par avance un périmètre géographique d'intervention. Je crois que le problème réside dans l'absence d'un débat national sur la finalité de la mission. Lorsque nous considérons l'ensemble des opérations extérieures, nous nous rendons compte que si nous nous étions posé cette question, nous nous serions peut-être un peu moins engagés.

Louis Gautier — Je reviens sur ce dernier sujet pour dire qu'effectivement, le fait de définir des cadres géographiques n'a pas de sens. En revanche, les projections de force et les projections de puissance peuvent avoir un caractère discriminant. La projection de puissance rejoint la problématique du dimensionnement stratégique des Européens là où leurs enjeux de sécurité et leurs intérêts stratégiques sont engagés. Il est évident qu'une zone comprise entre le golfe persique et le golfe de Guinée ou qui concernerait l'espace européen lui-même, serait au cœur des préoccupations de sécurité de la France et des Européens. Cela nous amène à la question des antimissiles. Ainsi, le bouclier antimissiles a été considéré comme une formidable course de relance aux armements, à laquelle nous nous opposions par principe, et comme un projet politique. Sur ce projet politique, un débat s'est instauré au sujet de la place des Européens et leur autonomie.

En revanche, et je vais répondre à votre question sur l'industrie, il est évident que les Européens doivent rester dans la course pour l'ensemble

des technologies liées au développement de ce bouclier. Un certain nombre de projets devraient en être davantage discutés entre Européens, comme le développement de programmes de défense de théâtres ou de troupes en opération. Il est important de ne pas nous laisser distancer sur certaines technologies qui concernent la détection des missiles, les capacités d'interception et le domaine spatial. Je constate que nous avons pratiquement perdu une année de programmation dans les cinq dernières années. Ainsi, plus de 700 millions d'euros qui auraient dû être affectés au domaine spatial, et le spatial est aussi une arme de paix, ont été perdus. Des priorités doivent donc effectivement être données.

Au sujet de la restructuration de l'industrie d'armement, des rapprochements doivent être faits au niveau européen, notamment dans les armements terrestres et navals. Cette évolution n'a pas été entièrement conduite à son terme de même qu'une autre évolution, celle des logiques d'exportation au niveau européen. Si nous créons des grands groupes multinationaux, dont les sièges sociaux sont délocalisés en Europe, se pose le problème de l'efficacité des dispositifs de contrôle qui sont tous nationaux. Il faut également aller plus loin dans les évolutions de cette discipline. L'intégration de nos groupes industriels est nécessaire, car il s'agit d'un moyen d'obtenir des économies d'échelle et de mieux affronter la compétition internationale, dans des domaines technologiques qui ont aussi des percées civiles.

Jean-Claude Mallet — Messieurs, je vous remercie. Ces dialogues se poursuivront par d'autres canaux dans les semaines et les mois qui viennent.

AUDITION
DE L'UNION POUR UN MOUVEMENT POPULAIRE (UMP)
(PIERRE LELLOUCHE)

JEUDI 15 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Monsieur Lellouche, je vous remercie pour votre contribution à nos travaux. Depuis 1993, vous êtes député UMP de Paris. Vous êtes un spécialiste reconnu des questions stratégiques et de défense. Vous avez agi dans ce domaine comme universitaire, enseignant, et comme conseiller du Président Jacques Chirac. Ces dernières années, vous avez contribué à la campagne présidentielle de Nicolas Sarkozy et à une bonne partie de ses prises de positions en matière de défense. À travers vous, nous souhaitons recueillir aujourd'hui la position de l'UMP sur les travaux découlant de la lettre de mission adressée par le Président de la République en juillet 2007.

Pierre Lellouche

J'éprouve beaucoup de plaisir à me trouver aujourd'hui devant vous : cette Commission, en effet, faisait partie des propositions du candidat Sarkozy, propositions auxquelles, vous le savez, j'ai été étroitement associé. Vous connaissant depuis longtemps, monsieur Mallet, je sais qu'elle fera un travail remarquable sous votre impulsion. De plus, je connais peu de pays démocratiques qui organisent des auditions publiques, bipartisanes, faites en toute transparence sur des sujets aussi sensibles que la défense, et je considère ce fait comme une « rupture » positive pour notre pays.

Comme l'un des animateurs de la plate-forme « défense » de M. Sarkozy, mon texte de référence est et restera son discours du 7 mars dernier à Paris, que je considère comme la clé de voûte de sa politique de sécurité, du moins dans la première phase de son mandat. *Je me permets d'insister sur le fait que le travail de réflexion qui a été engagé alors, sous ma responsabilité, une année durant avant l'élection présidentielle, a été considérable et s'est traduit par un document de 56 pages soumis au candidat. À ma connaissance, aucun autre parti politique n'aura autant pensé la défense que nous à l'UMP !*

Posséder une vision claire des enjeux internationaux et de la place de la France dans le monde : tel a été notre point de départ, le fondement de toute politique de sécurité.

Raisonnant en cercles géographiques concentriques, je commencerai à poser trois constats :

– notre pays n'est désormais plus menacé par un État européen voisin, du moins à échéance humaine prévisible : les Français de ma génération n'ont jamais été exposés à la guerre, ce qui est une nouveauté heureuse dans notre histoire. Toutefois, la chute du mur de Berlin a entraîné l'éclatement des structures héritées du traité de Versailles, éclatement tantôt pacifique (Tchécoslovaquie), tantôt barbare (guerre dans les Balkans) ; tandis que subsistent toujours des zones de tension, parfois à la limite de la guerre dans l'espace postsoviétique (Géorgie, Caucase) ;

– au-delà, dans le désormais fameux arc de crise qui s'étend du Maghreb au Pakistan, englobant le Proche-Orient, se pose un deuxième type de risques, liés à la problématique de la prolifération conventionnelle, balistique et nucléaire. Certains de ces pays cherchent à s'équiper de la bombe atomique et travaillent sur les armes chimiques ou bactériologiques. Enrayer ces proliférations de vecteurs et de bombes est devenu plus difficile en raison de l'érosion des instruments internationaux classiques (TNP, MCTR, etc.) ;

– le troisième problème réside dans des facteurs de crise très différents, mais qui, combinés, pourraient mener à des explosions de violence. Certains pays, comme la Chine ou l'Inde, cherchent à s'imposer en puissances globales face aux États-Unis par leur armement et par leur ambition de puissance. À l'autre extrémité, d'autres pays en voie de désintégration subissent ou entraînent des risques de guerres internes, comme c'est le cas pour le Tchad, le Kenya, la Somalie ou le Soudan. C'est dans ce contexte également marqué par l'irruption du terrorisme de masse, que s'expriment les antagonismes religieux liés à l'islamisme, la lutte pour les matières premières (eau, minerai, pétrole), et les conséquences du réchauffement climatique. Autant de phénomènes, qui par leurs convergences menacent les bases économiques et sociales des sociétés occidentales.

La chute du mur de Berlin, le 9 novembre 1989, puis la victoire occidentale dans la première guerre du Golfe avaient suscité une euphorie générale. Mais l'évolution du contexte géopolitique des vingt dernières années, l'avènement d'une mondialisation complexe, source d'espoir et de développement pour des milliards d'hommes mais également de risques nouveaux, a mis un terme aux rêves d'un monde désarmé et démocratique. La fin de la guerre froide n'est donc pas décidément ni pour la France ni pour l'Europe la fin des guerres. Bien au contraire, nous voici obligés de repenser notre concept de sécurité dans son ensemble : défense extérieure et sécurité intérieure d'une part, forces militaires et moyens civils. Autant de distinctions qui appartiennent au passé et qui doivent au contraire faire l'objet d'une architecture commune dans un concept de sécurité véritablement global.

La position de la France comme puissance nucléaire, conventionnelle et diplomatique comme ses nombreuses obligations (Union européenne, OTAN, ONU, accords bilatéraux, expatriés, espace maritime) devraient achever de convaincre notre pays de ne pas baisser la garde, mais au

contraire de repenser en profondeur notre appareil de sécurité. Ceci vaut également pour nos alliances dont la problématique se pose encore et avec acuité.

Pour l'UMP, l'Europe de la défense est la condition de l'Europe politique. Grâce au travail entrepris par Nicolas Sarkozy dès avant son élection, la France est parvenue à sortir de l'ornière où l'avait plongé l'échec du référendum de 2005. En effet, le traité de Lisbonne que nous devrions ratifier au mois de janvier maintient les avancées obtenues en matière de politique étrangère et de défense : présidence de l'Europe, ministre des Affaires étrangères et coopérations renforcées.

La présidence française de l'Union dans la seconde moitié de l'année 2008 devrait donner lieu, c'est du moins le souhait de l'UMP, à une initiative forte dans le domaine de la défense européenne : mutualisation des équipements, convergence des bases industrielles de la défense, création de champions industriels européens.

Concernant l'OTAN, nous considérons que l'heure n'est plus aux querelles théologiques, notamment sur la dissuasion. Entre 1958 et 1962, quand la France développait sa force de frappe, le sujet qui faisait débat, était l'incompatibilité entre une alliance intégrée et la décision nationale autonome d'utiliser la force nucléaire, et d'autre part l'incompatibilité marquée entre deux doctrines nucléaires, du côté américain la riposte graduée, et de l'autre le contrôle par la France de sa manœuvre nucléaire ultime. C'est sur ce dossier essentiel que le divorce s'est opéré. Un demi-siècle plus tard, le contexte géopolitique comme l'alliance elle-même ont profondément changé. Depuis la chute du mur de Berlin, nous intervenons avec l'OTAN dans la quasi-totalité des cas sous mandat de l'ONU pour restaurer la paix. Le moment est donc venu de s'interroger sur le décalage politique flagrant entre la réalité sur le terrain militaire et le discours public, celui, par exemple, de nos diplomates à Bruxelles. Sachant que notre pays ne touche pas les bénéfices de ses interventions en matière de commandement, de présence dans l'Alliance, d'influence sur l'allié principal, il est devenu indispensable de se poser un certain nombre de questions. M. Sarkozy a eu le courage de soulever le débat en évoquant une éventuelle réintégration de la France dans l'OTAN. Cela étant, certaines interrogations demeurent : au lendemain de l'aventure irakienne, les Américains veulent-ils encore d'une Alliance Atlantique, considérée pour nous comme l'endroit où les décisions stratégiques doivent être prises en commun ? Sont-ils prêts à une refonte en profondeur de l'Alliance et à soutenir l'émergence d'une vraie défense européenne en son sein ? Et *quid* des conséquences industrielles ? Permettez-moi de noter que les États-Unis ne peuvent pas adopter une stratégie de destruction de l'industrie de défense française et européenne, et souhaiter en même temps le retour de la France dans l'Alliance. En outre, le système du commandement doit être revu et corrigé.

Pour l'UMP et le Président, le rapprochement avec l'OTAN ne prend sa signification que si un pôle européen fort se développe, et que les Américains acceptent une Europe puissante. Il y a donc là un vrai parallélisme entre le rapprochement avec l'OTAN, et la montée en puissance de

l'Europe de la défense. Au niveau du calendrier, nous aurons la présidence de l'Union au second semestre 2008, l'élection américaine à la fin de l'année et l'arrivée d'une nouvelle administration début 2009. Autant d'échéances qui permettront d'évaluer nos chances d'avancer.

Ce rapide tableau enfin ne serait pas suffisant si l'on ne mentionnait pas l'état des armées françaises au moment de l'élection présidentielle de 2007 : une armée à la fois convalescente qui se remettait avec difficulté du désarmement budgétaire des années Jospin ; mais une armée très utilisée malgré une obsolescence criante de ses matériels (Côte d'Ivoire, Afghanistan, Tchad, Liban, etc.) ; une armée dont le financement des grands programmes d'équipement n'est pas assuré (Rafale, PA2, véhicules blindés, missiles, etc.) ; une armée, enfin, déconnectée de la protection du territoire et de sa jeunesse, plus corps expéditionnaire qu'armée nationale. C'est pourquoi j'avais proposé au candidat et à l'UMP, avant de procéder aux réformes, d'établir un bilan clair sur les plans opérationnel, budgétaire, industriel et social de notre système de défense. C'est ce bilan que votre commission est chargée de dresser. Car, faute d'un état des lieux clair des enjeux et des moyens, les mesures qui s'imposent risqueraient de s'apparenter à un toilettage ou pire à une réduction, sous l'unique contrainte budgétaire, de l'outil militaire, l'un des derniers à fonctionner de manière satisfaisante.

Le premier chantier était institutionnel et visait à donner à l'exécutif mais aussi au législatif les moyens de ses missions de pilotage (pour le gouvernement), de contrôle et de soutien (au Parlement). J'ai longtemps plaidé pour la création, au niveau de l'Élysée, d'un conseil national de sécurité, instance de débat, d'analyse, de prospectives et d'action, avec en son sein un coordinateur du renseignement, afin que le cloisonnement administratif soit supprimé et l'action de l'État mieux coordonnée. Cette coordination, souvent inexistante dans le domaine de la sécurité extérieure, n'existe quasiment pas dans le domaine de la protection des populations. Afin de combler cette incompréhensible lacune, nous avions proposé la création d'une Agence de défense civile, chargée de la coordination des services de protection, de prévention et de secours. À ces instruments de pilotage de l'exécutif, devait correspondre, dans notre opinion, un renforcement équilibré des pouvoirs du Parlement dans trois domaines clés : opérations extérieures (débat suivi d'un vote), contrôle du renseignement, meilleur suivi des grands programmes d'armement. Nous avions également souhaité que la nation participe davantage à l'effort et à la réflexion de défense. Que la jeunesse française ne connaisse les enjeux de défense, de sécurité et les notions civiques élémentaires qu'à travers la seule journée préparatoire de défense me paraît totalement illusoire ; nous avions donc proposé l'instauration d'un service national volontaire de deux mois (formation militaire, civique et humanitaire/secourisme).

Le deuxième chantier était tout à la fois budgétaire et structurel. Le 7 mars 2007, le candidat a clairement dit son intention de maintenir le seuil de 2 % du PIB pour les dépenses de défense. Ce taux est un des marqueurs politiques les plus significatifs de notre ambition diplomatique tant en

Europe que dans le monde. Il doit être un minimum pour que la France puisse rester un des leaders de l'Europe de la défense. Je vous rappelle que l'Angleterre et la France, à elles seules, représentent près de 40 % de la totalité des dépenses militaires des vingt-sept pays de l'Union. Nous avions demandé que ce taux de 2 % devienne un critère de convergence européen obligatoire à tout pays désireux d'intégrer l'Europe de la défense. Nous avions également demandé que la Loi de programmation militaire soit réduite pour correspondre au quinquennat. Une réforme de bon sens et de vérité vis-à-vis de la communauté de défense. À cet effort financier doit correspondre un effort important, courageux et difficile de rationalisation des structures du ministère : emprises militaires, régions militaires, réduction d'effectifs administratifs, externalisation plus poussée, arrêt des reports, gels et annulations de crédits, système qui a largement déréglé la mécanique de précision qu'est l'acquisition de systèmes d'armes modernes. L'acquisition, elle-même, devait faire à nouveau (puisque nécessaire) l'objet d'une grande réforme en renforçant la fonction technique de la DGA, en rééquilibrant les pouvoirs entre CEMA et DGA, mais en incluant plus en amont les industriels et les militaires dans la gestion des programmes ; une grande réforme, enfin, de l'exportation (rattachement de la DGA-DDI à un secrétaire d'État spécialement chargé du domaine ; ouverture au secteur industriel dans les fonctions de support, de renseignement et de promotion) devait permettre de gagner des parts de marché, de faire baisser le coût des matériels français et compenser la perte de chiffre d'affaires domestique chez les industriels par des gains à l'export.

La troisième réponse, après celle du pilotage politique et de l'affichage budgétaire consistait à prendre vite des décisions sur des capacités opérationnelles stratégiques : transport stratégique, projection, frappe dans la profondeur, protection de l'infanterie, tout en consolidant les fonctions renseignement (humain *via* un meilleur pilotage de la DGSE, de ses implantations étrangères et de la carrière de ses agents ; spatial via le lancement de satellites d'observation et de télécommunications et de démonstrateurs expérimentaux), etc. Ce rattrapage capacitaire était indispensable, et le demeure. Faute de quoi, le dernier atout stratégique français en Europe et dans les relations avec les grands disparaîtra. Je demeure convaincu qu'il est possible de le financer : les réformes de structures, la réduction des Opex, la bonne gestion des crédits (sans report, gel, annulation ou inclusion du BCRD) et les modes de financement innovants dégageront des marges de manœuvre suffisantes pour investir dans des secteurs de très haute technologie.

Enfin, concernant la nature de la mission de défense, il m'apparaît important de connaître notre rôle sur un avenir de quinze à vingt ans, et d'être partie prenante dans la gestion des crises qui mettent en péril notre sécurité. À partir de cette double préoccupation, découlent quatre priorités pour notre appareil de défense :

– la dissuasion suffisante à l'horizon de 2020 ;

– la prévention, utilisant le renseignement spatial ;

– la projection, induisant une armée d'emploi dimensionnée en gros sur l'armée britannique ;

– la protection civile et aussi militaire. M. Sarkozy avait courageusement évoqué une défense active, une défense antimissiles par exemple, pendant sa campagne.

S'agissant du système de défense, je voudrais lister quelques points à suivre pour mettre en œuvre ces objectifs :

– redresser la disponibilité opérationnelle de nos équipements ;

– mieux maîtriser les coûts, et stopper les dépassements calendaires et financiers ;

– poser le problème de la rationalisation des implantations ;

– reconnaître le vieillissement du matériel dans certains secteurs, mettant en péril la vie de nos soldats ;

– amplifier le travail d'extériorisation des tâches de soutien ;

– rénover la procédure d'acquisition des armements dans notre pays, par une réforme en profondeur de la DGA, par une responsabilisation des industriels, et par le recours à des modes de financement innovants ;

– veiller au maintien d'une capacité de recherche dans le domaine de la défense.

Enfin, je veux citer les personnels qui consacrent leur vie au service de notre défense. J'en profite pour rendre hommage aux morts dans les interventions extérieures, et j'ai une pensée pour le triste anniversaire de Bouaké. Je tiens à saluer le professionnalisme et le dévouement des militaires, la capacité d'adaptation militaire de nos armées. Nous restons attentifs à leurs souhaits de disposer de matériels à la hauteur de nos exigences, et également à leurs conditions de vie.

En conclusion, seules des réformes institutionnelles, stratégiques et industrielles en profondeur permettront au système de défense français de se maintenir à un niveau d'excellence mondiale ; la mission et l'ambition nationale doivent demeurer le point de départ de la réflexion. La vraie « rupture » consistera à *enfin* adapter nos moyens à nos ambitions et non l'inverse.

AUDITION DES VERTS
(Mme CÉCILE DUFLOT ET M. JÉRÔME GLEIZES)

JEUDI 15 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Je rappelle que vous êtes secrétaire nationale des Verts, et que vous êtes conseillère municipale à Villeneuve-Saint-Georges depuis 2004. Cette activité nous intéresse car la vision de l'élue locale sur les questions de défense et de sécurité nationale est très importante pour nous. Vous êtes accompagnée de M. Jérôme Gleizes, membre du collège exécutif des Verts, et enseignant en économie. Je vous laisse la parole.

Cécile Duflot

Merci, monsieur le Président, d'avoir invité notre mouvement politique. L'image que l'on peut en avoir parfois, ou que les médias en donnent, est en effet, sur ces questions, le plus souvent caricaturale et se limite, en général, à une vision raccourcie du pacifisme. Les Verts ne sont pas, en terme de philosophie politique, des pacifistes mais des non-violents. Je reviendrai, plus loin dans mon propos, sur la différence entre les deux concepts. Nous ne considérons pas, comme Machiavel, que la guerre soit jamais un moyen politique : nous restons donc opposés à la guerre sous toutes ces formes. Car au-delà du sens littéral du terme, tout le monde est pacifiste. Nous l'espérons puisque cela signifie « partisan de la paix ». Ces deux concepts préconisent des politiques publiques différentes et c'est sur ce point que je centrerai notre intervention.

Je suis rassurée que votre Commission ait abordé les questions d'éthique avec des philosophes, des représentants des grandes religions présentes en France. Les valeurs que nous défendons doivent en effet servir de boussole pour les politiques que nous préconisons. Pour les Verts, les postures cyniques amenant parfois une *real politic* désastreuse, sont souvent source d'insécurité dans le futur. À titre d'exemple, je citerai le financement des forces islamistes pour lutter contre l'occupation soviétique de l'Afghanistan. Même s'il faut noter que sur ces questions, il n'existe pas de position caricaturale mais une infinie nuance d'analyses, laquelle prend tout son sens avec une vision encore plus historique de ces événements. Nous constatons que, dix ans plus tard, le financement de ces forces a conduit à leur retournement contre leurs financiers, essentiellement

les États-Unis, avec les dramatiques attentats du 11 septembre 2001. Nous pourrions également trouver des exemples de ce cynisme dans l'histoire de la relation entre la France et l'Afrique, avec des conséquences plus dramatiques en Afrique qu'en France, notamment lors du génocide contre l'ethnie Tutsi au Rwanda. Ainsi, les moyens politiques ne doivent jamais masquer les buts poursuivis ; c'est cela qui nous importe en matière de défense et de sécurité, bien évidemment.

Avant de présenter nos positions, il m'est indispensable et nécessaire de faire un tour d'horizon de la situation mondiale, car depuis le dernier Livre blanc de 1994, celle-ci a été bouleversée. Ainsi, la guerre froide n'est plus l'alpha et l'oméga des rapports entre l'Est et l'Ouest. Or les menaces posées par le projet de bouclier antimissiles américain risque malheureusement de la raviver. La nature des menaces a changé : la guerre froide semble pour le moment définitivement enterrée, les guerres interétatiques sont de plus en plus rares pour se transformer souvent en conflits intra-étatiques qui, dans les cas extrêmes, amènent à l'implosion de pays, comme par exemple, la Somalie. Dans ce pays, les soubresauts réguliers et violents à Mogadiscio, nous font oublier le détachement du Somaliland hors de la communauté internationale. Les régulations publiques disparaissent dans certains pays pour laisser place à la loi du plus fort, en l'occurrence du plus armé et à des économies de prédation. La kalachnikov devient, dans certains pays, le principal outil de travail imposant des économies de la prédation. Des zones de non-droit s'installent pour devenir des zones extérieures à la communauté internationale, telle que reconnue par l'ONU.

Comme pour toutes nos politiques publiques, nous souhaitons avoir une approche globale des enjeux, et nous privilégions les politiques de prévention, pour éviter toutes les sources de conflits. La question de la réduction des inégalités est souvent évoquée. Mais je ne m'attarderai pas immédiatement sur celle-ci pour centrer mes propos sur un élément peu souvent évoqué, ou dans des termes qui nous sont parfois étrangers. Il s'agit de la question de la gestion des ressources naturelles car celle-ci est, aujourd'hui, une question géopolitique majeure. Mais, au lieu d'être analysée sous l'angle d'une gestion soutenable des ressources, celle-ci est trop souvent abordée sous l'angle de la protection des approvisionnements. Par exemple, nous savons tous que nous avons atteint, ou que nous allons atteindre, le pic de production de pétrole – appelé par les spécialistes « le pic de Hubbert ». La seule question qui se pose est celle de sa date d'avènement, y compris pour les sociétés productrices de pétrole. Réduire la consommation de pétrole est donc bien une question fondamentalement écologique, et pas seulement une question environnementale. Il s'agit d'une question globale, ayant des implications environnementales, sociales, et géopolitiques. Par conséquent, une politique de défense et de sécurité nationale raisonnable devrait tenir compte de la réduction de nos approvisionnements en matières premières. Il en est de même pour nos approvisionnements en uranium pour lesquels la France est notamment dépendante du conflit interne au Niger, entre les rebelles touaregs et le gouvernement nigérien.

Mais notre tropisme occidental ne doit pas nous faire oublier la globalisation de nos économies. Toutes les matières premières sont concernées et la hausse de leurs prix le montre tous les jours. Aujourd'hui, la croissance chinoise a un coût. En trois ans, ses importations d'énergie ont augmenté de 44,9 % et celles des autres matières premières de 34,5 %. En 2003, la Chine consommait 35 % du fer mondial, 33 % du coton et 22 % de l'étain. La croissance chinoise nous rappelle que la croissance européenne des Trente Glorieuses n'a pu se faire que grâce à une exploitation minière de ses anciennes colonies. Ainsi, quand les écologistes mettent en cause le système de production actuel, ce n'est pas uniquement pour trouver des solutions à la réduction de la biodiversité ou au dérèglement climatique mais aussi pour apaiser des tensions géopolitiques inévitables. J'espère ainsi que votre Commission tiendra compte dans son analyse du concept « d'empreinte écologique », c'est-à-dire de la mesure en hectares de la superficie biologiquement productive nécessaire pour pourvoir aux besoins d'une population humaine de taille donnée.

Aujourd'hui, il faudrait trois planètes Terre pour généraliser le mode de consommation français. Il va de soi qu'en terme de sécurité nationale, notre consommation se fait forcément au détriment d'autres pays, et amène nécessairement à des tensions internationales.

Ce préambule était très important. Nous pensons en effet qu'il faut renverser l'adage « si tu veux la paix, prépare la guerre » (*si vis pacem, para bellum*), auquel nous préférons « si tu ne veux pas la guerre, prépare la paix » (*si nolis bellum, para pacem*).

Comme nous l'avons dit, les conflits deviennent de plus en plus intra-étatiques avec l'instauration d'une économie de la guerre civile, comme plusieurs universitaires l'ont abordée, en particulier dans l'ouvrage collectif réalisé sous la direction de François Jean et de Jean-Christophe Ruffin.

Le principe du monopole de la violence légitime accordée à l'État, défini par Max Weber, est ainsi remis profondément en question. Mais la question, essentielle à nos yeux, demeure celle de la légitimité et de l'encadrement de l'usage de cette violence. Soit en terme de droit : dans quel cadre juridique l'insère-t-on ?

Depuis les expéditions militaires en Irak ou en Afghanistan, très litigieuses du point de vue du droit international, les interrogations des mutations des logiques de guerre et de paix se sont accentuées. Il importe de rappeler que la paix, la non-violence et le multilatéralisme doivent être au cœur des mécanismes de prévention et de résolution des conflits.

Après cette introduction, je vais vous présenter les grands principes de notre position sur la défense.

Il s'agit tout d'abord de démilitariser le concept de défense et de promouvoir une éducation à la paix et à la non-violence. Dès l'école, l'histoire des prouesses guerrières nous a inculqué l'idée que seule la voie militaire permettait des avancées de l'histoire. La mobilisation, la motivation, la cohésion des sociétés – c'est-à-dire la résistance non violente – sont passées sous silence. Il est temps de développer un service civil de paix, afin d'agir en amont dans des secteurs où les situations de conflit se

développent. La préparation à la défense civile d'un pays est une garantie sociale forte, pour conserver des structures de démocratie et de justice à l'abri, soit de coups d'État, soit d'agressions extérieures.

À ce titre, l'Union européenne nous semble un modèle de construction historique de la paix. Notre continent a été à l'origine de deux guerres mondiales. L'affrontement franco-allemand s'est transformé en partenariat, d'où est née une dynamique de paix. Il est la preuve que des conflits chauvins, ancrés dans la mémoire collective, parfois depuis des centaines d'années, peuvent s'effacer durablement. Plutôt que de recourir à la force, les ennemis d'autrefois ont décidé de régler leurs éternels conflits par la voie de la coopération pacifique et du dialogue politique.

À l'échelle européenne un nouvel élan politique a été donné en 1994 avec la transformation de la CSCE (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe) en OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). Je rappelle que cet accord a été signé par 52 États, dont la Russie, le Canada et les États-Unis, et regroupe aujourd'hui 56 pays. L'OSCE doit être l'instrument prioritaire pour l'alerte précoce, la prévention des conflits et la gestion des crises. Elle a déjà pratiqué un travail de terrain dans plusieurs conflits en Europe, avec certes des succès relatifs, notamment en Tchétchénie, en Albanie et au Kosovo. Toutefois, il faut reconnaître que son financement n'est pas à la hauteur du travail à accomplir. Actuellement, son budget annuel ne s'élève qu'à 168 millions d'euros, en 2006. Si on le compare au budget de l'OTAN, qui s'élève à 1,8 milliard d'euros, on constate une grande divergence de moyens, même si, évidement, les situations ne s'appliquent pas de manière totalement symétrique. Pour autant, les conflits meurtriers, entre les anciennes régions de la Yougoslavie et l'implosion de ce pays ont été traumatisants pour les écologistes. Si nous avions donné d'autres perspectives politiques, tous ces pays auraient, par exemple, pu entrer dans l'Union européenne, et pas uniquement la Slovénie. C'est pourquoi nous proposons de passer du concept de défense à celui de sécurité économique, sociale et écologique.

Nous souhaitons ainsi un transfert progressif des moyens militaires nationaux et de ceux de l'OTAN aux instances de sécurité, que sont l'ONU, ou régionales, comme l'Union européenne. Notre objectif est la mise en place d'une force de police internationale, dont l'action de protection des peuples sera menée en fonction des différentes conventions du droit international, comme par exemple le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Cela revient à l'application effective de la Charte des Nations unies.

Afin que cela soit efficace, nous plaidons pour une réforme des institutions internationales, en commençant par l'ONU. Celle-ci doit privilégier l'efficacité et le contrôle démocratique effectif en revalorisant le rôle de son assemblée générale et en s'appuyant sur un conseil de sécurité réformé. Bien évidemment, cette position peut sembler très complexe dans un monde où l'OTAN joue un rôle significatif. Même si ce processus est, à nos yeux, la situation à laquelle nous devrions aboutir à terme,

dans l'attente de ce processus, nous sommes conscients que toute défense a besoin de moyens de commandements (de projection ou de planification, par exemple). Afin d'européaniser la défense, nous souhaitons réduire le rôle de l'OTAN et *a minima* renforcer le poids de l'Union européenne en son sein au détriment des États-Unis, afin qu'elle puisse, par exemple, être représentée, en tant que telle, dans les instances politiques de l'OTAN dans l'attente de sa suppression.

Au sujet du principe de la non-violence que j'avais évoqué en introduction, il nous semble que celle-ci reste la démarche naturelle pour garantir la sécurité commune. Les moyens mis en œuvre ne peuvent être, en effet, en contradiction avec le choix d'une société fondée sur la justice et le droit. La non-violence est une dynamique de résolution des conflits qui n'envisage, ni la suppression, ni la destruction de l'autre à qui l'on reconnaît le droit de continuer à vivre avec soi, après le conflit réglé. De plus, la non-violence ne consiste pas à rester passif pour résoudre les conflits ou pour lutter contre les injustices mais simplement à s'abstenir de recourir à la violence, sauf dans les cas extrêmes. L'histoire est jalonnée de révolutions ou de démocratisations non-violentes. De l'Espagne franquiste à l'Ukraine, en passant par le Kosovo, et son Président aujourd'hui décédé Ibrahim Rugova. Cette dynamique requiert des structures institutionnelles supranationales comme l'OSCE ou l'ONU, et la participation des citoyens et des citoyennes à des missions de terrain. Des exemples concrets montrent l'intervention de ces missions d'intervention civiles de paix. À ce titre, je vous recommande le livre de Pierre Dufour, ancien officier de l'armée de l'air, intitulé *Au Kosovo, on a marché sur la paix*.

Nous plaidons, ainsi, pour qu'au moins 1 % du budget de la défense soit consacré aux opérations de prévention et de résolution non violente des conflits impliquant les citoyens. Lorsque l'usage de la force est la seule solution, il doit être clairement encadré par les organisations internationales, comme l'ONU, ou les organisations régionales telles que l'Union européenne ou l'Organisation de l'Union africaine par exemple.

Refuser l'armement nucléaire pour permettre une réelle non-prolifération sera le troisième point de mon exposé. Ce point est assez isolé en France en raison du passé français de la construction d'une force de dissuasion nucléaire. Le contexte international actuel montre l'inutilité d'un armement nucléaire pour régler les crises ouvertes ou larvées que sont les conflits régionaux. Les conflits, comme ceux qui ont eu lieu récemment au Darfour ou en Côte d'Ivoire, ne peuvent être empêchés par l'exercice de la menace nucléaire sur leurs auteurs. Le terrorisme international, lui non plus, ne peut pas être dissuadé par le chantage nucléaire. La défense de la démocratie, de la paix et de la justice, ne peut pas cohabiter avec la menace de l'anéantissement de sa population. Nous constatons que la chute de régime raciste ou totalitaire en Afrique du Sud, ou dans certains pays de l'Europe de l'Est, n'a pas été due à la menace nucléaire. Or des milliers d'armes nucléaires prennent encore l'humanité en otage. La récente crise avec la Corée du Nord a ainsi pu montrer – puisqu'elle s'était retirée du traité de non-prolifération – qu'elle a pu réaliser un essai nucléaire souterrain. Néanmoins, la négociation a

pu reprendre jusqu'à l'accord du 13 février 2007 entre la Chine et la Corée du Nord et à la fermeture du site de Yongbyon. Cela est bien la preuve de la difficulté à consolider le traité de non-prolifération mais que cela reste possible. Il est nécessaire que les États possédant l'arme nucléaire s'engagent plus sincèrement à appliquer l'article VI qui prévoit le désarmement nucléaire progressif comme élément constitutif d'un désarmement général, simultané et contrôlé. Le moment est venu pour l'Europe, et en particulier pour la France, de lancer un signal fort de désarmement nucléaire.

Au minimum, la France doit rester dans le cadre de cet article VI du TNP du traité dont elle est signataire. Par conséquent, nous nous opposons au missile balistique M51, chargé d'équiper les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, dont la construction nous semble donner un signe contraire à la cessation de la course aux armements nucléaires. Un consensus sera peut-être trouvé au sein de la Commission, pour interdire la possibilité de l'usage de l'arme nucléaire contre des États terroristes, comme cela a été énoncé comme éventualité dans le discours de l'ancien Président de la République, en janvier 2006, à l'Île-Longue.

De même, plus que jamais, nous devons lier la question du nucléaire civil et du nucléaire militaire. Nous sommes très inquiets de la vente de réacteurs nucléaires à la Libye, car ce pays non démocratique a soutenu des mouvements terroristes par le passé. Le passage du nucléaire civil au nucléaire militaire a des précédents avec les cas de l'Inde et du Pakistan. L'instabilité politique de certains pays nous inquiète en ce qu'elle pourrait avoir des conséquences sur le contrôle des armes nucléaires. La situation politique actuelle du Pakistan l'illustre. Mais au-delà de la difficulté technique du passage du nucléaire civil au nucléaire militaire, la seule possibilité de fabriquer des bombes dites sales à partir de déchets radioactifs devrait inciter à éviter – indépendamment de toute considération énergétique – la prolifération du nucléaire civil.

Ce serait tout à l'honneur de la France de s'engager à relancer le désarmement nucléaire du monde, au point mort depuis la ratification du traité d'arrêt complet des essais nucléaires. Il faudrait œuvrer à une conférence des Nations unies sur le désarmement, intégrant un traité d'interdiction de stockage et d'utilisation de matières fissiles pour mettre fin à la dissémination par l'aide à l'acquisition et à la maîtrise de l'énergie nucléaire civile. Cette convention pourrait proposer au pays un renoncement aux armes nucléaires, en échange de financements quantifiés par le FMI et la Banque mondiale, dans le cadre d'une coopération solidaire multilatérale.

S'agissant de la situation actuelle de l'Iran, ce pays poursuit l'enrichissement de son uranium, malgré les résolutions de l'ONU. Ceci pourrait servir de prétexte à l'administration américaine pour intervenir militairement alors que l'AIEA n'a pas encore rendu son rapport et que son président, Mohamed El Baradei, ne relève aucun élément tangible prouvant que l'Iran veut se doter de l'arme nucléaire. Cela ne peut que nous alarmer, d'autant plus au regard du précédent avec la guerre dite préventive en Irak. Nous pensons qu'il serait préférable de prendre comme

exemple historique la manière dont la communauté internationale a soutenu l'Afrique du Sud qui a accepté de détruire ses armes nucléaires, tout comme le Brésil et l'Argentine qui ont arrêté toutes leurs recherches et ont soutenu le traité d'une zone dénucléarisée en Amérique du Sud. Ces exemples nous semblent bien préférables à l'intervention militaire en Irak où aucune arme de destruction massive n'a été trouvée, bien que cela ait été le motif officiel de l'intervention.

Désarmer garantit la paix. Les armes engendrent des conflits, non des solutions. La multiplication des conflits modernes, et surtout celle des blessés et des handicapés, est en corrélation avec l'augmentation de la production des armes légères. Ainsi, réduire les niveaux d'armement est une condition indispensable, mais pas unique, à la résolution pacifique des conflits. Un niveau d'armement extrêmement rudimentaire peut cependant faire de grands dégâts ; je pense par exemple au Rwanda. Les Verts soutiennent toute mesure tendant au désarmement, ainsi que tout contrôle de la production et du commerce des armes : réduction des budgets militaires, reconversions des industries militaires, notamment dans le sens de la promotion de technologies de prévention des risques naturels ; interdiction réelle et effective des mines antipersonnel mais aussi code de conduite bannissant les exportations d'armes vers des pays en conflit ou ne respectant pas les Droits de l'homme. La France, qui a œuvré dans la réussite de la convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel – et de leur destruction – doit réitérer avec l'utilisation des armes légères, et signer un traité international sur le commerce des armes, ainsi que le demande un collectif d'associations.

Nous demandons au gouvernement français d'aller dans ce sens en réduisant la participation financière publique aux sociétés d'armement et d'engager un programme financier et effectif d'interdiction des mines antipersonnel.

Il nous paraît dangereux que les industries d'armement soient privatisées. En effet, les armes ne sont pas, et ne peuvent être des marchandises ordinaires. Celles-ci doivent rester sous contrôle public et les industries d'armement doivent être sous contrôle parlementaire. Le contrôle des exportations est une nécessité pour éviter le cynisme que j'ai pu citer en introduction.

Enfin, nous demandons la soumission de tous les matériaux radioactifs à des contrôles stricts internationaux.

Par ailleurs, il faut dénationaliser le concept de défense pour une politique étrangère et de sécurité commune. La construction de cette politique, reposant sur la prévention des conflits par des moyens non violents, en totale coopération avec l'OSCE et les Nations unies est une priorité. En s'appuyant sur des moyens civils, elle donnera la priorité à la construction démocratique, la coopération, la diplomatie, l'intervention civile, et à la médiation, d'une manière qui doit être entièrement transparente. Le Parlement européen, les ONG doivent être associés à son élaboration.

Chaque citoyen doit être l'un des maillons actifs de la construction et du maintien de la paix. Les Verts militent pour un corps civil européen de paix, intervenant avant que les conflits ne dégénèrent en violences ouvertes. Les Verts s'opposent au retour de la France dans les structures intégrées de l'OTAN, comme l'a proposé le Président de la République. Pour nous, cet organisme issu de la guerre froide devrait être dissous au profit d'un renforcement de l'ONU, de l'OSCE et de la PESC. L'important est une autonomie décisionnelle européenne vis-à-vis de l'OTAN même si ceci peut se faire de manière transitoire au sein de l'OTAN. Nous pensons d'ailleurs qu'il faut plutôt étendre les missions dites de Petersberg (missions humanitaires, d'évacuation des ressortissants, de maintien de la paix et de gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix).

Cette position est cohérente avec notre position sur la réforme des institutions et, en particulier, notre défense d'un régime primoministériel. Nous demandons :

– la publication des accords de défense, passés et présents, et leur approbation préalable par le Parlement ;

– qu'un rapport annuel sur la coopération militaire soit réalisé ;

– la fermeture des bases militaires de la France en Afrique, hormis celles prévues dans le cadre du renforcement des capacités africaines de maintien de la paix ;

– l'instauration d'un vote du Parlement préalable à toute intervention militaire à l'étranger.

Enfin, la question de la citoyenneté et celle du contrôle démocratique de l'utilisation de la défense doivent pouvoir se traduire d'une autre manière.

Tout d'abord, concernant le lien entre l'armée et les citoyens, il nous semble que les élus, parfois les responsables politiques, et l'ensemble des citoyens n'ont pas une compréhension très poussée des questions de défense et du travail des militaires. Cela est regrettable. C'est pourquoi nous pourrions envisager dans le cadre des missions de la réserve citoyenne, où l'ensemble des citoyens serait en quelque sorte « engagé » au sein d'une formation terre, air, mer, et avec laquelle ils entretiendraient des relations informelles et suivies. Cela leur permettrait d'être sensibilisés aux questions de défense, et de mieux connaître celles et ceux qui pourraient devoir mettre leur vie en jeu pour eux.

Le statut des militaires est un deuxième point qui nous semble essentiel. Leur organisation collective doit pouvoir être possible. Ainsi, la question des syndicats devrait pouvoir s'envisager dans une dimension compatible avec la spécificité de ce métier. Mais surtout l'anachronisme absolu de l'interdiction de l'appartenance à un parti politique doit être supprimée.

Enfin, la question de la paix après la guerre nous semble importante. L'Irak le rappelle chaque jour de manière brûlante : le plus difficile est la période de l'après-conflit, appelée « phase de stabilisation ». Si les combats sont du seul ressort des militaires, gagner la paix nécessite qu'une

méthode globale soit adoptée. Pour cela, nous souhaitons que l'ensemble des ministères puissent travailler de concert à développer une doctrine commune, une méthode d'intervention. Il est nécessaire de conduire cela dans un cadre européen pour que ces phases les plus sensibles – et qui permettent de stabiliser durablement et démocratiquement les situations – soient le plus possible préparées en amont.

Je vous remercie de votre attention. Je sais que notre approche peut sembler, aux yeux de professionnels, teintée de naïveté, mais en tant qu'écologiste et plus encore en tant que politique, il me semble que ces questions essentielles de la vie d'une société humaine à l'échelle planétaire doivent être en permanence mises en perspective à l'aune du projet global que l'on porte pour celles-ci. Pour ce qui nous concerne, nous souhaitons une vie en paix sur une terre préservée pour l'ensemble de ses habitants.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Madame la Secrétaire nationale, merci pour votre vision et vos propositions, qui parfois confirment le programme des Verts, et à d'autres moments apportent des éléments nouveaux.

Je voudrais aborder avec vous l'effort de défense jugé nécessaire par votre parti politique. Vous avez souligné la nécessité de consacrer 1 % du budget de la défense à des missions de paix, ou tout du moins de soutien à la paix. Vous n'avez pas mentionné l'effort actuel de défense, avoisinant 1,7 % du PIB. Ce niveau d'effort est-il compatible, ou votre mouvement a-t-il d'autres perspectives ?

Ma seconde question touche à la protection civile et à l'Europe. Des propositions ont été faites dans un rapport réalisé par M. Barnier, maintenant ministre de l'Agriculture. Celui-ci présentait à la Commission européenne la mise en place d'une force de protection civile européenne. Cette perspective peut-elle se recouper avec vos propositions, notamment celle d'un corps civil européen de paix dont vous avez fait mention ?

Cécile Duflot — Les objectifs politiques doivent être mis en regard de l'effort de défense de la France. Notre objectif est le désarmement progressif, qui a pour corollaire une diminution des dépenses, organisée de manière concertée entre les pays, en particulier dans le cadre de l'Union européenne. Pour nous, la hauteur du budget de la défense doit être à la hauteur des objectifs qu'on lui fixe. Nous souhaitons une limitation très claire de ce budget mais qui s'accompagne d'autres méthodes d'intervention. Il ne s'agit pas d'une diminution unilatérale, mais celle-ci serait organisée dans le cadre d'une autre politique de défense.

Jean-Claude Mallet — Et au sujet de la force de protection civile européenne ?

Cécile Duflot — Je ne connais pas les termes exacts du rapport de M. Barnier, mais la formulation telle que vous l'évoquez va dans le sens de ce que nous envisageons. Il s'agit d'une force qui pourrait intervenir dans un cadre de prévention et avant le blocage du conflit. Que cela ait lieu dans un cadre européen est une évidence. En effet, nous souhaitons une européanisation renforcée des questions de défense et de sécurité.

Jean-Claude Mallet — En l'occurrence, la différence existe. Ce sont des moyens de sécurité civile, notamment en cas de catastrophe ou d'intervention à des fins civiles.

Cécile Duflot — Sur ce point, il n'y a pas de difficulté. Il nous importe, en matière d'intervention commune, de traiter ces questions démocratiquement et en terme de prévention. S'agissant des catastrophes naturelles, nous pourrions évoquer le débat sur les moyens de les prévenir.

Jean-Claude Mallet — Pour votre information, dans le travail que nous a confié le Président de la République, nous réfléchissons à la fois aux questions de défense et aux questions de sécurité, incluant la sécurité civile.

Benoît d'Aboville — Vous avez insisté sur le rôle des civils humanitaires pour protéger les populations dans les conflits. Vous avez mentionné le rôle des ONG, et l'effort européen pour la stabilisation et la reconstruction. Des mesures ont déjà été prises sur tous ces points et je comprends que vous souhaitiez qu'elles se développent. Mais pour rendre ces actions efficaces, les militaires doivent intervenir, pour obtenir le degré de sécurité qui permettra aux humanitaires et aux ONG de travailler. Dans ce contexte, comment voyez-vous les interventions extérieures ?

Ensuite, vous déclarez que l'Europe de la défense est un objectif central, tout en affirmant qu'elle doit garder son autonomie décisionnelle. Comment conciliez-vous ces données avec une présence de l'Union européenne à l'OTAN, ainsi que vous l'avez proposé ? L'Union européenne serait-elle représentée, participerait-elle à la décision – auquel cas, ce serait une participation partagée avec d'autres membres non européens ? Comment concevez-vous l'articulation ?

Cécile Duflot — Sur le rôle des civils, des humanitaires et des ONG, et le recours aux militaires : selon notre objectif de non-violence, si le recours à la force est nécessaire, celui-ci doit être très bref. Ainsi, il doit avoir lieu uniquement pendant les temps de guerre mais de manière brève dans le temps. L'intervention a ainsi été courte en Irak. Et pour passer à une autre phase, celle-ci doit être préparée en amont, dans un autre cadre.

Par ailleurs, la décision d'intervenir à l'extérieur doit être soumise au contrôle du Parlement et votée par l'Assemblée nationale.

Concernant l'OTAN, notre objectif à long terme serait de créer une autonomie de gestion de la politique de défense. J'ai évoqué le rôle de l'Union européenne et de son autonomie politique au sein de l'OTAN dans une phase transitoire et intermédiaire entre la situation actuelle et l'objectif vers lequel nous tendons. Mais la position des Verts ne porte pas spécialement sur le rôle de l'Union européenne au sein de l'OTAN mais

sur la capacité de l'Union européenne de se doter de ses moyens de commandement autonomes.

Jean-Claude Mallet — J'aimerais que vous clarifiiez un point, si cela est possible car je ne connais pas la position de votre groupe à ce sujet. Vous avez mentionné la nécessité d'un vote préalable à toute intervention militaire. Pouvez-vous nous donner la position de votre formation politique concernant les propositions contenues dans le rapport remis par M. Balladur au Président de la République ? Si vous ne pouvez répondre aujourd'hui, je le comprendrais. Mais je souhaitais savoir si ces propositions emportent ou non l'adhésion de votre parti.

Cécile Duflot — Nous sommes en désaccord avec une grande partie des propositions de la commission Balladur, notamment avec sa dimension de personnalisation, encore plus que celle de présidentialisation, laquelle est portée dans les comptes rendus, même si le Président de la République a pris ses distances vis-à-vis de celle-ci. Pour autant, la position du parti que je représente, sur l'ensemble de ces questions, n'est pas encore arrêtée.

Jean-Claude Mallet — Mes questions portaient plus spécifiquement sur la proposition selon laquelle le Parlement serait informé avant une intervention et serait amené à voter une autorisation au bout de trois mois.

Cécile Duflot — Pour nous, l'autorisation du Parlement doit être préalable.

Amiral Édouard Scott de Martinville — Lorsque l'on examine les risques sécuritaires auxquels nous devons faire face, ceux-ci sont importants ; ils vont du terrorisme, aux grandes catastrophes naturelles et aux pandémies. Comment concevez-vous l'organisation de l'État pour y faire face ? Pensez-vous que des améliorations doivent être apportées ? Si oui, lesquelles ? Y a-t-il un champ pour la coopération civilo-militaire en la matière ? Quelles actions prioritaires estimez-vous nécessaires pour accroître la résilience de nos concitoyens face à ces risques ? Quelles seraient les actions à mener dans le domaine de la formation ou de la communication ?

Cécile Duflot — Les écologistes évoquent depuis longtemps les risques que fait peser la crise écologique de manière globale sur nos sociétés. Nous avons conscience que le risque majeur, face à cette crise, est celui d'une réaction antidémocratique avec des mesures de contrôle renforcées. Nous sommes en désaccord avec ce type de mesures. Il nous semble que la seule réponse valable est l'association et la participation des citoyens, avec des capacités de communication, mais surtout des capacités d'éducation dès l'école maternelle et primaire. Et ce, sur l'ensemble des questions de sécurité civile et de défense. C'est pourquoi ma proposition qui est un lien entre l'ensemble des citoyens et les militaires va dans le sens d'une réelle connaissance du rôle des uns et des autres, et le dépassement d'éventuels *a priori*.

Il nous semble évident qu'une collaboration entre les civils et militaires doit être mise en place, notamment parce que l'action militaire doit

être sous contrôle démocratique. Il s'agit du contrôle démocratique du Parlement pour l'engagement de décisions, comme sur les objectifs finaux et la politique de défense menés. Cette collaboration doit être renforcée et mieux connue.

Concernant la capacité d'absorber des catastrophes et de les supporter le cas échéant, il nous semble qu'un des objectifs est de tenter de limiter, au maximum, la survenue de ces catastrophes, qu'elles soient d'origine naturelle ou terroriste. Une politique de prévention doit être mise en œuvre dès aujourd'hui. C'est pourquoi des mesures radicales, notamment sur les questions environnementales, doivent être prises afin de limiter les risques de catastrophe. Les choses sont d'autant mieux perçues que leur signification est connue. À cette fin, il faut mener une politique de transparence sur ces questions, notamment à propos du nucléaire. Nous devons garder à l'esprit la leçon de Tchernobyl. La manière dont les choses ont été gérées, en tentant de préserver les citoyens des risques, par le respect d'une forme de secret vis-à-vis de la population, nous apparaît comme une très mauvaise solution. La transparence, la responsabilisation, l'alerte, et l'éducation sont essentielles.

Jean-Claude Mallet — La question portait surtout sur votre diagnostic quant à l'articulation des moyens civils et militaires en réaction. En effet, des catastrophes peuvent exister, quelle que soit l'intensité des politiques de prévention. L'un des axes des travaux de la Commission est de coordonner au mieux, et parfois de mutualiser, les moyens du ministère de la Défense, et des ministères civils, pour accroître les capacités de réaction de l'État face à des événements, lesquels peuvent prendre des proportions importantes, comme nous l'avons vu ces dernières années. Cette perspective vous paraît-elle possible, fructueuse ou votre formation aurait une réticence sur ce point ?

Cécile Duflot — Je lierai ce point avec votre première question sur le niveau de l'effort de défense. Le rôle des militaires est, essentiellement, d'assurer des missions de défense *stricto sensu* et non des missions civiles, même si celles-ci sont organisées en collaboration. En cas de nécessité, cela peut être pertinent mais il ne me paraît pas utile de transférer des rôles de protection civile à l'armée.

Toutes les missions de « réparation » de catastrophes doivent être assurées par des services civils, même si une collaboration est souhaitable. Mais la reconversion des militaires vers des activités de plus en plus civiles ne nous apparaît pas comme une bonne solution.

François Heisbourg — À titre de remarque, les trois unités d'intervention actuelle de la sécurité civile sont des unités militaires. Si dans les médias, il est dit que telle ou telle équipe a été envoyée sur un tremblement de terre, il s'agit de militaires. Pourquoi ? Ce sont des professionnels habitués à intervenir très rapidement, avec des conditions de préparation et de discipline rarement rencontrées dans d'autres cadres. Je ne sais si vous avez l'intention de supprimer ce statut, et si oui, au profit duquel ?

Par ailleurs, vous avez évoqué l'empreinte écologique. La notion est très importante. Dans nos travaux sur l'évolution du risque et des menaces, on constate que le stress écologique, croissant sur notre planète, est producteur de risques – éventuellement de menaces – de nature sécuritaire, et le cas échéant de défense, croissants. Ainsi, le fait que vous mettiez en exergue l'empreinte écologique (je pense aux travaux du WWF) est un point pertinent et compris par nos travaux.

Ma première question porte sur la légitimité du recours à la force. Vous avez évoqué, à cet égard, l'ONU et l'Union européenne. C'est une novation par rapport à la politique traditionnelle de la France qui est de reconnaître l'ONU, mais pas *a priori* celle de reconnaître l'Union européenne ou l'OTAN comme une source de légitimité du recours à la force.

Pour l'ONU, vous suggérez de translater l'essentiel de la responsabilité prise par le Conseil de sécurité vers l'assemblée générale pour des raisons de démocratie. Personnellement, mais je ne perçois pas la nature démocratique de cette proposition.

Ma seconde question concerne la non-violence. Êtes-vous favorable à un effort de l'État pour soutenir des ONG spécialisées dans le recours à la non-violence dans les conflits. Par rapport à d'autres alternatives, nous pouvons penser que cela serait peut-être mieux. Pensez-vous à ce type de solution ?

Cécile Duflot — Pour répondre à la toute première partie de votre intervention, vous avez indiqué que l'utilisation de militaires était liée à leurs conditions de préparation, de discipline et d'efficacité, lesquelles seraient impossibles à obtenir de la part d'organisations civiles. Nous avons conscience de la nécessité d'avoir une organisation efficace. Mais pour faire face à des catastrophes, en particulier naturelles, il ne nous semble pas que cela soit uniquement possible dans un cadre militaire. Mais ce sujet mériterait un débat plus large.

Quant à la question de l'empreinte écologique, nous sommes très sensibles au fait que vous la preniez en compte. La question est essentielle et je sais qu'elle est intégrée par tous ceux qui réfléchissent à la défense au niveau international. Mais il nous paraît important d'insister sur la différence entre la sécurisation de l'approvisionnement et une politique d'économie des ressources. Souvent, nous réagissons en terme de sécurité des approvisionnements. Cela nous semble être antagoniste avec l'instauration d'une paix écologique et d'une préservation des ressources naturelles durables.

Quant à la question de la légitimité du recours à la force, je laisserai M. Gleizes vous répondre plus précisément.

Jérôme Gleizes — J'attire votre attention sur la nécessité d'éviter l'effet de surprise des populations. En effet, celles-ci – notamment en France – ne sont pas prêtes à affronter une crue centennale à Paris ou un attentat par exemple. Il est inquiétant que nos concitoyens ne soient pas au courant de ces risques, notamment parce que si la crue de 1910 se reproduisait, une partie de l'électronique serait paralysée. Que se passera-t-il alors ? En France, la culture du secret de défense est trop élevée par rapport aux enjeux.

Concernant la légitimité de l'usage de la force, l'ONU apparaît, comme la première instance détenant cette légitimité. Mais nous pouvons éviter une position cynique qui serait celle de faire appel à l'ONU, sachant que les positions ne seront pas prises. Ceci va de pair avec une réforme du Conseil de sécurité et une application des sanctions pour les pays non respectueux des Droits de l'homme. En effet, les pays sont régulièrement condamnés mais le droit de vote leur est laissé. Nous devons revoir le fonctionnement de l'ONU car nous avons changé d'époque. Ainsi, lorsque nous parlons du recours à l'Organisation de l'Union africaine ou à l'Union européenne, il s'agit de transférer une compétence à un organisme régional pour résoudre tel ou tel problème. Puisque ces instances existent déjà, il serait bon d'y recourir en règle générale et non d'instaurer des accords particuliers entre pays, lesquels ne sont pas sous couvert du droit international.

Le financement des ONG spécialisées dans les actions non-violentes est compris dans le 1 % du budget national que nous préconisons pour la défense. Bien évidemment, dans une logique publique, il serait plus satisfaisant que le budget soit dédié à un service public civil, et non à un service externalisé vers des ONG. L'externalisation vers des ONG, tendance actuelle, n'est pas satisfaisante car cela implique leur instrumentalisation. Par exemple, au Tchad, tout un chacun peut se prétendre ONG pour engager une action dite humanitaire. Mais il est important que des règles démocratiques soient mises en œuvre, y compris au sein des ONG, ce qui n'est pas toujours le cas. Ainsi, la démocratie doit s'appliquer aussi bien aux forces armées qu'aux forces civiles. De fait, l'intervention d'une autorité politique est importante ; c'est cela qui assure la légitimité.

Cécile Duflot — Quant à l'Assemblée générale de l'ONU, nous sommes conscients de la difficulté de cette position puisque les États représentés ne sont pas tous démocratiques. Mais si nous voulons établir une vision non violente, démocratique et mondiale de la capacité de gérer l'avenir de la planète, il est nécessaire de poser en premier lieu ce postulat, qui soit émis par tous les pays démocratiques. Si nous ne franchissons pas ce pas, sous prétexte que l'ensemble des pays représentés à l'ONU ne sont pas tous démocratiques, nous ne pourrons jamais avancer.

Nous devons prendre en compte la difficulté de la position de l'ONU, nous en avons conscience. Nous ne sommes pas naïfs non plus sur l'instrumentalisation de certains États sur les trocs, y compris financiers, qui peuvent avoir lieu pour obtenir telle ou telle voix. Notre position est une position de principe impliquant le fait que la responsabilité des États démocratiques les plus importants est celle d'aider à cette responsabilité collective. Nous pensons que cela favorisera l'émergence d'une culture démocratique dans certains autres pays.

Olivier Debouzy — J'ai écouté votre exposé avec intérêt et j'y ai relevé une certaine contradiction dans l'opposition des Verts au nucléaire. À l'époque où l'arme nucléaire n'existait pas et que la France avait une défense conventionnelle, la part du budget de la défense représenté en pourcentage du PIB, a toujours été supérieure à 8 %, et à même atteint 10 %,

c'est-à-dire un dixième du PIB du pays. L'arme nucléaire a été ainsi le seul système de défense compatible avec l'État providence. En effet, aujourd'hui, la dissuasion militaire représente moins de 0,25 % du PIB, et le budget de la défense, dans son ensemble, représente 1,7 % du PIB. Par conséquent, je ne comprends pas comment concilier la réduction du budget de la défense, tout en se passant de l'arme nucléaire.

Ma seconde question porte sur le détail opérationnel des réductions proposées dans le budget de la défense. Faudrait-il réduire la marine qui lutte contre le narcotrafic, le trafic d'êtres humains, qui sert d'assistance aux pêcheurs et est utile pour les transports humanitaires ? Faudrait-il réduire l'armée de terre qui soutient les opérations humanitaires lorsque nous intervenons à l'extérieur ? Faut-il réduire le renseignement, servant à détecter les terroristes ? Les satellites servant à détecter les prolifé-rateurs ? Que faudrait-il donc réduire dans le budget de la défense ?

Cécile Duflot — Il n'est pas évident qu'un certain nombre de missions – notamment la lutte contre le narcotrafic – incombent au ministère de la Défense. La question du budget se pose donc. En ce qui concerne le nucléaire, nous pourrions nous interroger sur les contributeurs au financement de la technologie et de la recherche. Vous oubliez aussi la faible étanchéité des financements du nucléaire militaire et civil.

Notre objectif n'est pas de diminuer par principe le budget de la défense et de choisir sur quels secteurs porteraient la diminution. Nous souhaitons que le budget de la défense soit à la hauteur des missions qu'on lui demande d'assurer. Selon nous, il semble possible de réduire certaines missions et de les remplacer par d'autres formes d'intervention.

Jean-Claude Mallet — Je souhaiterais que vous nous apportiez des précisions sur les notions de service civil de paix, réserve citoyenne, service civil volontaire, lors d'une future contribution. Nous aimerions comprendre très précisément ce que recouvre chacun de ces termes pour éviter toute confusion.

Cécile Duflot — En effet, d'autant plus que sur la question du service civil de paix, nous avons rédigé un projet de loi.

Par ailleurs, la volonté d'européaniser la dimension de la défense peut aussi permettre d'avoir un certain nombre d'économies d'échelle, permettant d'éviter la suppression brutale de tel ou tel poste.

Jean-Claude Mallet — Votre réserve citoyenne est-elle obligatoire ou volontaire ?

Cécile Duflot — Elle doit être volontaire mais elle doit être fortement incitée. Il ne s'agit pas de créer un corps de réservistes mais de créer des liens entre l'ensemble des militaires et des citoyens.

Jean-Claude Mallet — Par le volontariat ?

Cécile Duflot — C'est cela, par le volontariat incité.

Jean-Claude Mallet — Merci beaucoup.

LES REPRÉSENTANTS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

AUDITION
DE Mme PATRICIA ALLÉMONIÈRE
ET DE M. JEAN GUISNEL

JEUDI 11 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

*Nous sommes très heureux d'accueillir Mme Patricia Allémonière (TF1) et M. Jean Guisnel (*Le Point*). La Commission a souhaité vous auditionner, car il nous a semblé que le regard que vous portez en tant que grands reporters nous est utile. Mme Allémonière a été reporter sur de nombreux théâtres d'opérations. Responsable du bureau de Jérusalem et correspondante en matière de politique étrangère pour TF1, elle a une grande expérience internationale. M. Jean Guisnel a une grande et ancienne expérience des questions de défense. Il est spécialiste des questions liées au renseignement, à la gestion de crise et à la guerre informatique. La Commission a estimé nécessaire de vous entendre, notamment pour mieux comprendre le mieux possible la relation entre la société française et les acteurs de sa défense et de sa sécurité.*

Patricia Allémonière

Mon intervention portera sur les dysfonctionnements qui sont apparus à la lumière de mes expériences. Je n'insiste pas sur les éléments qui fonctionnent, par exemple les structures de l'État. Les militaires français sont toujours prêts à nous emmener aux quatre coins du monde quand ils le peuvent.

Lorsque l'on est au cœur de l'Afrique, dans Sarajevo encerclé ou à Bagdad, les civils que nous rencontrons mettent toute leur ingéniosité à régler les problèmes auxquels ils sont confrontés. En fait, ils parviennent à dominer leurs peurs par leurs propres actions au jour le jour. Cette prise en charge me marque chaque fois. J'ai l'impression que les personnes ont compris que se lamenter sur leur sort les condamnait à mourir.

Aujourd'hui, en France, la situation est inversée. Nous vivons dans un monde agressif, difficile et on a l'impression que la peur est omniprésente (peur du virus dangereux, peur de la main-d'œuvre chinoise bon marché, peur de la globalisation, peur du terrorisme, peur des changements climatiques). Paradoxalement, nous demandons de plus en plus à nos institutions et à l'État de nous protéger. C'est une demande presque honteuse, parce qu'en même temps, il est de bon ton de vanter la réussite

individuelle et la performance. Comment peut-on concilier ces deux points de vue ?

De mon point de vue, la question est de savoir comment le citoyen peut se réapproprier le champ de la sécurité et son champ de la sécurité.

La réappropriation de ce champ passe par une meilleure communication entre les agents chargés de notre défense, à tous les points de vue, tant sur les théâtres extérieurs que sur le théâtre intérieur.

EXEMPLES INTERNATIONAUX

L'exemple de l'opération « Artémis » en 2003 en République démocratique du Congo est intéressant. La France est à la tête d'une opération de l'Union européenne. La communication du ministère de la Défense se focalise essentiellement sur deux axes : montrer que l'opération est de courte durée et que l'opération est essentiellement humanitaire. Comme souvent, les dirigeants proposent à la presse de l'emmener une fois que le terrain sera sécurisé. Il n'en faut pas plus pour que les journalistes louent des avions et arrivent en même temps ou même avant les forces spéciales. Sur le terrain, les relations entre les journalistes et les forces sont bonnes. Il n'y a pas de problème. Il a donc en amont une difficulté à prévoir et un refus du risque d'une communication aventureuse. Les journalistes ne sont pourtant pas des enfants.

En Côte d'Ivoire en 2004, il y a eu un raid sur Bouaké et des manifestations antifrançaises. Une cacophonie s'est ensuivie entre les déclarations faites par Licorne à Abidjan et le ministère de la Défense. Les journalistes arrivent sur place rapidement. L'armée les aide pour leur acheminement. Cependant, aucun *embedded* n'a été organisé, sauf le premier jour. Les journalistes sont donc maintenus à l'écart. Le débriefing ne porte pas sur la situation, mais essentiellement sur le sauvetage des Français. On insiste en permanence sur la victime. De fait, la victime apparaît en permanence dans toutes les politiques de communication. On ne s'intéresse jamais à celui qui reste à Abidjan et qui s'en sort. On ne montre que les Français obligés de partir et que l'on sauve des griffes des méchants émeutiers.

Je pense que cette communication est mauvaise. Elle insiste trop sur la victime et est donc anxiogène. En outre, on découvrira trois semaines plus tard qu'il y a eu des morts. Le ministère de la Défense évoque une vingtaine de morts. Les ONG évoquaient une soixantaine de morts. Les chiffres étaient plus élevés du point de vue des habitants d'Abidjan. J'estime qu'il s'agit d'un fiasco qui ne peut qu'entacher les relations entre le public et la défense.

Enfin, en Afghanistan en 2007, deux humanitaires français sont retenus en otage par les talibans. Naturellement, on négocie pour les libérer. Or, au même moment, la Défense emmène des journalistes à Douchanbe voir des militaires tirer des rafales sur les talibans avec lesquels on négociait. La coordination n'était donc pas optimale.

EXEMPLES NATIONAUX

Trois exemples de crises internes peuvent être évoqués.

Concernant la grippe aviaire

En découvrant son arrivée, l'État prend conscience que les structures ne sont pas prêtes et fait un énorme effort de mobilisation de toutes ses structures : hospitalières, industrielles, scientifiques… Le public n'est pas informé sur le fait que l'État travaille mais il saura tout sur les déboires de l'éleveur, sur le commerçant qui perd une somme d'argent colossale, sur la chute des ventes… Il saura tout aussi sur la propagation de la maladie qui envahit la France. Par conséquent, le caractère anxiogène de l'information se répand, alors que rien n'est dit sur la dangerosité de la maladie et la mobilisation de l'État. Aucune communication n'est faite sur ces aspects car, selon moi, nous sommes gênés de ne pas avoir prévu cette maladie. Ceci nous fait ainsi gommer tous les efforts mis en œuvre par l'État ; de ce fait, le journaliste se contente alors de ne parler que de l'éleveur qui pleure. Encore une fois, le côté anxiogène de la situation est mis en avant et le citoyen se retrouve seul. Bien sûr, la réalité est plus subtile.

Concernant la crise des banlieues

Là, l'accent a été mis sur le répressif et sur l'état d'urgence. En revanche, la presse n'a pas été acceptée pour accompagner les CRS alors qu'elle a été admise très tard dans les PC de crises où pourtant des préfets étaient sur le pont. Le maintien à l'écart des journalistes crée un malaise. Alors que la presse étrangère a focalisé l'information sur les émeutiers, donnant l'impression que la France est à feu et à sang, les rédactions françaises font preuve de retenue et se focalisent sur les dégâts. Encore une fois, le côté anxiogène prime puisque l'information met l'accent sur la victime. Je trouve que cette façon d'aborder une crise grave n'est pas positive pour le citoyen, car il ne peut pas se prendre en charge.

Concernant le terrorisme

Il faut s'attendre à des attentats d'une autre ampleur que ceux que nous avons connus en 1985 et en 1995. Évidemment, encore une fois, les structures de l'État font leur travail, nous faisons des entraînements (en cas d'attentat chimique) mais qu'en est-il de l'entraînement avec les médias ? Est-ce que les grands médias ont été sollicités pour connaître nos réactions en cas d'attentat majeur ? Aucune coordination n'est prévue alors que la BBC et d'autres médias étrangers arriveront en masse. Tout est coordonné sauf le champ médiatique. Et pourtant cette coordination est possible : ce fut le cas lors de l'enlèvement de Florence Aubenas. Cinq personnes géraient cette affaire au sommet de l'État et le Premier ministre en était le porte-parole. Toutes les semaines, ou presque, il rencontrait la presse appelant à la modération. Pour cette affaire, il n'y a pas eu de

ratage dans la communication. Évidemment, c'était une crise lointaine puisque l'enlèvement ne s'est pas fait à Paris.

Autre chose : le public n'est pas assez préparé. Revenons sur l'usage du mot « terroriste », qui selon le dictionnaire, renvoie à un homme « politique » utilisant la terreur comme arme de combat pour un projet qui est donc politique. En l'occurrence, lorsque nous parlons du terrorisme islamique, pour déstabiliser nos démocraties occidentales, nous ne parlons pas d'islamistes radicaux avec un projet politique, nous parlons de terrorisme. Résultat : pour le public, Ben Laden et Al-Qaida sont l'incarnation absolue du mal. Ce n'est pas ainsi qu'il faut préparer le public à une crise grave. Ce terme est très réducteur et tout le monde l'emploie : le politique comme le journaliste. Ce qui crée encore une fois un contexte anxiogène.

Je pense qu'il faut nous responsabiliser davantage et faire plus confiance aux journalistes. Il faut sortir de la position perpétuelle de la victime. Il serait nécessaire d'aboutir à une transparence plus forte de l'information et se dire que ne pas réussir à anticiper ou ne pas réussir une opération militaire n'est pas dramatique. L'erreur est humaine. C'est en connaissant les problèmes que le public peut être rassuré. Enfin, je pense qu'il faut en finir avec notre passivité et la rétention d'informations de la part du gouvernant sur le gouverné. Il y a bien sûr des limites constituées par notre monde bipolaire : il est trop confortable de trouver un exutoire ou un bouc émissaire. Je prendrai l'exemple de la cassette de Zawahri dans laquelle il menace la France et l'Espagne des pires sévices au Maghreb. Le problème c'est qu'aucun journaliste, devant faire un article pour le lendemain, n'a le temps de se pencher sur le texte et sa traduction. Donc, il se sert de la dépêche AFP en espérant qu'elle a bien eu la transcription par les services de renseignement américains. Toutes les dépêches forcent le trait parce qu'il est nécessaire de se vendre. Dans ma minute d'information, il me faut présenter Zawahri et Al-Qaida au Maghreb, méconnus du grand public. À cela, nous ajoutons en seconde information les pseudo-nouvelles images sur le 11 Septembre qui avaient déjà été diffusées. Deux sujets très anxiogènes en ouverture de journal sans rien expliquer, justement le soir où le Président doit faire une allocution en direct, ce qui touche environ 14 millions de téléspectateurs. Nous sommes malheureusement dans la course à l'information et nous n'aurons jamais un journal qui dure plus longtemps. De ce fait, avec si peu de temps, nous sommes dans le bipolaire. C'est donc aussi aux gouvernants d'aborder les choses différemment. En disant cela, je trouve moi aussi un bouc émissaire. Il faut donc réfléchir ensemble à toutes ces questions.

JEAN GUISNEL

Je ne vais pas revenir sur ce qu'a dit Patricia, notamment sur le fait que beaucoup de choses fonctionnent et que nous sommes ici pour parler

des choses qui pourraient mieux fonctionner, voire qui ne fonctionnent pas du tout.

Tout d'abord, concernant les armées, il faut dire que depuis une vingtaine d'années, le monde de l'information autour de la défense et notamment en période de crise, n'a plus rien à voir avec ce qu'il était auparavant. Nous, journalistes, avons face à nous des interlocuteurs militaires, souvent bien formés, ayant compris que l'information est une dimension de l'opération qu'ils ont à mener, et sachant ce qu'ils ont à dire. En second point, je voudrais souligner que nous assistons, aujourd'hui, à des phénomènes radicalement nouveaux et qui confrontent les armées à des difficultés qu'elles ne connaissaient pas auparavant.

Prenons l'exemple de ce qui s'est passé devant l'hôtel Ivoire à Abidjan en 2004. Il est clair que les forces françaises, mal préparées à la manière dont il fallait réagir et à la gestion médiatique de la crise, se sont retrouvées face à une foule hostile, et les choses se sont mal passées. Dans toutes les situations de crise, les images, les sons et leurs restitutions ont une incidence considérable. Prenons, par exemple, les émeutes spontanées et violentes qui se sont produites à la Gare de Nord, il y a quelques semaines : les journalistes ont été prévenus assez rapidement, ont pu se rendre sur place mais avant même que les dépêches circulent, les images prises avec des téléphones portables se trouvaient déjà sur des sites communautaires installés sur le web, comme YouTube. Il faut bien comprendre qu'aujourd'hui, les petits outils de communication individuels dont 50 millions de Français ou plus disposent, leur permettent de diffuser des images sur l'Internet. Ils peuvent également se connecter à des blogs qui leur raconteront ce qu'ils veulent bien raconter. D'une part, les émetteurs traditionnels de la puissance publique ne fonctionnent plus en exclusivité. D'autre part, les journalistes continuent d'appliquer un code éthique, mais les diffuseurs autonomes d'informations n'ont aucune règle à observer. C'est un point essentiel dans la compréhension des crises actuelles et futures.

Patricia parlait des émeutes en banlieue, je pense en particulier aux émeutes à Lyon : celles-ci sont extrêmement liées aux images, aux blogs, aux sites consultés. Les journalistes étrangers étaient véhiculés dans les banlieues par des « fixeurs », comme Patricia et moi pouvons en trouver dans des pays lointains ; ce sont des éléments concrets. Soulignons aussi que la crise n'a pas été si mal gérée en 2005 par les forces de police et de gendarmerie puisque ce sont les émeutes les plus violentes que la France ait connues depuis 1968. Il n'y a pas eu de morts, même si les émeutes ont commencé avec les morts de Clichy-sous-Bois en octobre 2005. Une crise se prépare durant des mois ou des années quand il s'agit de la grippe aviaire, mais les armées sont concernées : elles sont appelées pour stocker les médicaments voire pour se préparer à transporter les médecins. Les forces armées et la pharmacie des armées s'occupent de gérer les stocks de Tamiflu et de fabriquer les pilules. Si vous avez vu un article ou un reportage sur ces sujets, faites-nous signe. Pour ma part, j'ai demandé à faire des articles sur ce sujet, cela s'est avéré impossible. Il faut se rendre compte à quels obstacles, nous journalistes sommes

confrontés. Nous cherchons parfois à poser les bonnes questions aux bonnes personnes mais nous nous retrouvons face à des murs. Préparer la crise, c'est aussi nous faire confiance. Surtout quand cette crise survient de manière impromptue : la tempête de 1999, l'explosion d'AZF en 2001, la canicule en 2003 ou l'enlèvement des otages français en Irak. Dans les cas des grosses crises naturelles ou des crises comme AZF, les forces armées interviennent comme fournisseur de moyens et d'hommes mais ne sont pas des acteurs centraux de la crise, donc elles s'expriment peu. Le plus important ici, c'est le décideur : il est celui qui, au niveau politique, nous aide à faire le point.

Effectivement dans l'affaire de la crise des otages, pour des raisons utilitaires qui nécessitaient de protéger les négociations secrètes et éviter que les journaux cherchent, pour les diffuser, des informations qui pourraient mettre en péril ces négociations, un système a été mis en place, qui a bien fonctionné mais dans lequel les journalistes qui écrivent ont quelque peu été laissés pour compte. C'est-à-dire qu'il y a eu une communication avec les directeurs de rédaction, ce qui est bien. Mais ce ne sont pas eux qui écrivent ou réalisent les sujets.

Dans le système actuel, l'absence de communication par le politique ou par le décideur administratif, ne se traduit plus par un silence médiatique. On ne pouvait pas commenter une absence de faits. Aujourd'hui, s'il n'y a pas de communication durant la crise, les commentaires vont quand même fleurir sur les blogs, et sur Internet. Parmi nos concitoyens, il en existe de fort nombreux qui se montrent agressifs à mon encontre ou à celui des autres journalistes refusant de considérer que les tours du 11 Septembre ont été abattues par des explosifs posés par l'administration Bush et que le Pentagone a été détruit par un missile tiré par un avion militaire américain. C'est une réalité : il y a deux niveaux de l'information et de sa circulation. D'un côté, l'information véhiculée par les journalistes qui la vérifient et font leur travail sérieusement et de l'autre, un niveau d'information souterrain qui circule de plus en plus massivement et ne reposant que sur des rumeurs. La seule manière de répondre à cela, c'est de parler.

Dans les points intéressants, nous avons parlé de l'attentat terroriste qui se produira un jour en France. J'ai trouvé particulièrement positif que les deux patrons de services de renseignement, celui des Renseignements généraux et celui de la Direction de la surveillance du territoire s'expriment publiquement en début de semaine dans un grand quotidien pour expliquer la situation[1]. De la même manière, j'ai apprécié que lorsqu'il y a eu une crise de la sécurité informatique, il y a quelques semaines, le secrétaire général de la défense nationale se soit aussi exprimé publiquement sur ces points. C'est nouveau et très intéressant. Dans l'idéal, il faudrait qu'un autre membre de votre Commission, M. Pierre Brochant, s'exprime aussi publiquement. Le patron de la DGSE a parfaitement sa place dans les médias. La crise c'est aussi expliquer comment travaillent

1. *Libération*, le 8 octobre 2007.

ceux qui la préparent. Il ne s'agit pas de révéler des secrets mais d'éclairer sur son rôle.

Un petit point technique : je pense que dans la communication qui va accompagner la future crise, il faudrait créer en plus des systèmes déjà en place, un système web puissant nourri d'informations. Ce que vous avez fait sur votre site de la Commission va dans le bon sens : des éléments de *background*, un forum pour que les gens discutent avec quelqu'un capable de répondre et des moyens relativement puissants qui fonctionnent sans à-coups pour que nous puissions voir de nouveau une interview diffusée à la télévision. De la même manière, ces salles de crise devront utiliser, je pense, des technologies comme le SMS.

Pour finir, je voudrais évoquer deux petits points qui ne sont pas directement liés à la crise. D'abord, le nucléaire. Je pense que comme l'a dit le général Jean-Louis Georgelin, chef d'état-major des armées, que dans une démocratie vivante, il est normal de pouvoir débattre de la dissuasion nucléaire. Pour ma part, je considère que celle-ci est enveloppée d'un silence préjudiciable au débat public fragilisant ainsi la position de notre pays. Un outil stratégique a besoin d'être discuté publiquement et beaucoup plus largement que dans votre Commission. Aujourd'hui, la France s'emploie à tenter de proscrire l'accès de puissances émergentes comme l'Iran aux munitions et au vecteur nucléaire, mais elle ne cherche que très rarement à illustrer la légitimité de sa propre possession de tels moyens. L'interdiction faite à d'autres États de disposer de l'arme nucléaire par ceux-là mêmes qui se sont auto-octroyés le droit de la détenir, demeure une réalité mal assimilée.

Enfin, et ce sera mon dernier point, je voudrais revenir sur le secret que Patricia a déjà évoqué. Notre démocratie n'est pas adulte en ce qui concerne l'accès aux sources officielles. Nous abusons de la classification et du tampon Secret Défense par convention et par confort. Nous ne pourrons pas évoluer tant qu'un accès aux sources ne sera pas mis en place. Ce système existe aux États-Unis depuis 1966. Tous les citoyens peuvent l'invoquer pour accéder à un document, et ils le font à raison de plus de 2 millions de demandes par an. Ces accès sont évidemment soumis à des restrictions mais beaucoup moins sévères que celles pratiquées en France. En juin dernier, la CIA a déclassifié 700 pages d'informations sur ses opérations les plus problématiques des années 1960-1970. Le général Hayden, directeur de la CIA, a expliqué que la publication de ces documents relève du contrat social entre son agence et les citoyens américains et qu'il s'agit « d'ouvrir une fenêtre sur la complexité du monde du renseignement ». Il demeure stupéfiant que ni la DST ni la DGSE ne disposent de sites web dignes de ce nom avec des *backgrounds* historiques, etc.

AUDITION
DE M. BENOÎT MIRIBEL

JEUDI 11 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Je suis heureux de vous accueillir, Monsieur Miribel. Vous êtes aujourd'hui coordinateur international d'Action contre la faim. Il y a un an à peine, des opérateurs humanitaires ont été victimes de leur action sur le terrain au Sri Lanka.

La question des relations entre militaires et humanitaires et des opérations militaro-humanitaires est un sujet extrêmement important aujourd'hui, pour nos forces armées, comme pour les populations que nous cherchons à protéger, et également pour les acteurs de nombreuses professions qui interviennent dans ces opérations.

Par ailleurs, vous allez nous faire part de votre expérience en tant que directeur général de la Fondation Mérieux et plus particulièrement en matière de lutte contre le risque biologique. D'ailleurs, cela fait un lien entre votre expérience initiale de terrain et vos fonctions actuelles, puisque vous avez été l'un des initiateurs de l'Institut Bioforce à Lyon.

Nous vous interrogerons donc sur ces deux grands aspects, au titre du volet action humanitaire (action des forces et action de la France à l'extérieur) et au titre de cette expérience du risque biologique, qui nous paraît être l'un des plus redoutables pour les années à venir.

Nous vous remercions d'avoir accepté de témoigner devant la Commission.

Benoît Miribel

Je vous remercie, monsieur le Président, pour cette invitation.

Le premier point de mon intervention porte sur les relations sur le terrain entre les acteurs militaires et les acteurs humanitaires.

RELATIONS ENTRE LES ACTEURS HUMANITAIRES ET LES MILITAIRES

Il convient d'abord de rappeler qu'au cours de ces quinze dernières années, notamment depuis la fin de la guerre froide, les relations entre ces deux acteurs se sont multipliées. Il y avait très peu d'interventions de

projection durant la guerre froide. Depuis, les interventions se sont multipliées sur les théâtres de crise.

Présentation des acteurs

Celles-ci ont amené les acteurs non gouvernementaux à découvrir les militaires et les militaires à découvrir les ONG. Cela a également amené les militaires à comprendre que le domaine non gouvernemental n'est régi par personne : personne ne contrôle le terme « ONG ». Sous ce label, il est possible de trouver des organisations qui réalisent un travail formidable et d'autres, qui abusent du terme humanitaire et qui font autre chose.

De même, les humanitaires ont découvert des militaires de différents types : certains régiments sont très opérationnels et efficaces et d'autres le sont beaucoup moins. Cela est apparu clairement en Bosnie où, sous l'égide des Nations unies, coexistaient des régiments divers et variés venant de divers pays n'ayant pas les mêmes capacités, pour se retrouver malgré tout au sein d'une force commune. De même et pour la première fois, la notion du droit d'ingérence est apparue avec une force d'interposition sous-régionale au Liberia, en 1990. L'ECOMOG était, en effet, une force d'interposition à dominante nigériane ; et, entre le NPFL[1] de Charles Taylor et le INPFL[2] de Prince Johnson, elle était, pour les populations civiles, une faction comme une autre.

Le paysage est donc celui-ci : une multitude d'acteurs sous le label ONG humanitaires et une pluralité d'acteurs militaires sur le terrain. Les ONG viennent de tous les horizons et se multiplient. Dans les années 1990, le budget de toutes les ONG humanitaires a été multiplié par au moins dix. En outre, l'Union européenne les encourage, notamment à la suite de la création de l'Office humanitaire européen en 1992. Le but était qu'il n'y ait pas seulement les ONG françaises ou britanniques qui puissent postuler aux fonds européens. Des lignes ont même été ouvertes pour financer le transfert d'expertises et de connaissances dans ce domaine entre pays européens. C'est d'ailleurs dans ce cadre qu'ACF, par exemple, a créé Accion contra el Hambre à Madrid en 1996. Cela a permis d'étendre le tissu humanitaire européen et l'Europe est passée devant les États-Unis comme premier bailleur de fonds humanitaires. Pour se repérer dans les ONG, l'un des critères peut être l'enregistrement au niveau européen auprès d'ECHO, qui a référencé 180 organisations avec lesquelles il considère pouvoir travailler.

De nombreux débats et tables rondes ont été organisés sur les rapports entre les militaires et les humanitaires. L'une des dernières questions a porté sur le fait de savoir si les humanitaires étaient de plus en plus en danger. Je pense que nous sommes aujourd'hui face à un paradoxe. Toutes les ONG humanitaires professionnelles sont opérationnelles

1. National Patriotic Front of Liberia (NPFL).
2. Independant National Patriotic Front of Liberia (INPFL).

et plus efficaces comparativement à il y a dix ans. Les centres nutritionnels au Liberia, en 1991, et auparavant au Soudan, ne sont pas gérés comme ceux d'aujourd'hui. Les approches ne sont plus les mêmes. Dans de nombreuses ONG, les humanitaires sont mieux préparés. Pour ma part, avant d'être directeur d'Action contre la Faim, j'ai été directeur du centre de formation Bioforce, qui avait été créé par Charles Mérieux il y a vingt-cinq ans, et qui visait à professionnaliser le domaine humanitaire dans la logistique, l'administration, la gestion, etc., c'est-à-dire dans toutes les fonctions périphériques au domaine médical et aux domaines spécialisés.

Bref, le paradoxe est qu'il y a d'un côté, une professionnalisation grandissante des acteurs humanitaires et, de l'autre, une réduction de l'espace d'intervention des humanitaires. Ceux-ci se retrouvent donc de plus en plus pris pour cible, car il y a des interventions sur la réduction de l'espace humanitaire. Celui-ci correspond à la capacité à intervenir selon les critères humanitaires, c'est-à-dire librement auprès des populations les plus vulnérables. Dans les terrains de conflit, il faut s'interroger pour déterminer qui sont les personnes les plus vulnérables, s'il s'agit, ou non, de ceux qui se trouvent sous l'œil des caméras.

Sur ce point, la réduction de l'accès aux populations vulnérables pose problème, même pour les journalistes. Ces derniers ne peuvent plus circuler librement, par exemple au Darfour. Les images sont prises en général depuis les camps de réfugiés au Tchad, etc. Lorsqu'un journaliste se rend au Darfour, il est forcément protégé par une ONG et ne peut pas se rendre seul sur place, sauf *incognito* et à ses risques et périls. La situation est similaire dans de nombreux autres pays, par exemple en Birmanie. Par ailleurs, de plus en plus souvent, les humanitaires se voient également freinés ou stoppés dans leur action.

Les deux éléments du paradoxe sont peut-être liés : la capacité d'intervention s'est professionnalisée et s'accompagne d'une capacité d'*advocacy*, c'est-à-dire d'une capacité à témoigner pour tenter d'agir sur les causes. Cette dimension est importante pour les ONG : l'action humanitaire ne se réduit pas à délivrer des biens et services pour répondre aux besoins des populations, mais également à s'assurer que la situation de ces dernières s'améliore. Les humanitaires ne sont pas présents pour décider du sort des populations, mais ils ont un esprit qui n'est pas uniquement logistique et ont le souci d'intervenir sur les causes lorsqu'ils le peuvent, par le témoignage. De nombreuses ONG se sont structurées pour rapporter à des députés ou à des parlementaires européens des données factuelles de terrain. Il ne s'agit pas de mettre en avant des interprétations politiques, mais d'indiquer des données d'enquêtes de terrain sur l'état réel des populations vulnérables, notamment par rapport aux engagements pris par les États dans ces différents domaines.

Ce premier point a permis de rappeler l'évolution croissante des ONG humanitaires sur les terrains de crises, avec un paradoxe qui consiste à voir leur capacité d'intervention de plus en plus réduite dans les conflits armés. De la même façon que les ONG se sont professionnalisées, il y a

une professionnalisation ou une expérience grandissante en matière d'intervention des forces armées sous l'égide de l'ONU depuis quinze ans.

Contextes de rencontre entre les acteurs humanitaires et les acteurs militaires

Deux contextes de rencontre entre les acteurs humanitaires et les acteurs militaires existent : les contextes de catastrophe naturelle et les contextes de conflits armés ou plus précisément, de crises politiques engendrant des *human disasters*. Ces deux contextes sont très différents et la relation entre les deux acteurs n'est pas la même.

Contexte de catastrophe naturelle

Les exemples les plus récents concernent le tremblement de terre au Pakistan en plein hiver et le tsunami. Dans ce contexte, l'intérêt d'une collaboration et d'une coordination est réel, car les ONG ne disposent pas d'hélicoptères ni de moyens aériens. Elles peuvent louer des véhicules. Cependant, la location d'avions privés est très onéreuse, comme cela a été le cas pour le tsunami, avant de pouvoir bénéficier de rotations d'hélicoptères sous l'égide de l'ONU.

En l'occurrence, les Nations unies attendaient une contribution de différents États pour la mise à disposition de leurs effectifs en hélicoptères et avions. De ce fait, dans les dix premiers jours, les seuls hélicoptères qui circulaient étaient américains. Leur intervention était ciblée et limitée à une collaboration avec les militaires indonésiens. J'ai vu ce qu'il se passait sur le terrain : l'hélicoptère atterrit, les militaires indonésiens récupèrent les biens. Le ciblage des populations vulnérables est donc défini à partir des critères des militaires indonésiens et non ceux des ONG spécialisées.

Dans le cadre des catastrophes naturelles, il est nécessaire d'intervenir rapidement, car il s'agit souvent de questions de vie ou de mort. Il faut projeter les éléments de sécurité civile, etc. Dans le cas du tsunami, il est indéniable qu'une certaine confusion a eu lieu. Il a fallu quelques jours pour évaluer précisément les besoins, notamment entre la côte est et la côte ouest d'Aceh. En même temps, il faut intervenir rapidement, notamment auprès des populations isolées logistiquement. Dans ce contexte, une bonne coordination des moyens militaires et humanitaires peut être envisagée.

Contexte de conflit armé

Nous considérons que dans le contexte des conflits armés, lorsqu'il y a une intervention destinée à imposer par la force le rétablissement ou le maintien de la paix, les acteurs militaires doivent se cantonner à leur rôle. Dès lors que ces derniers ont le pouvoir et le mandat de protéger les populations, ils ne doivent pas faire d'action humanitaire, car cela engendre une confusion.

On peut saluer le travail formidable de la force Licorne, qui a permis de sauver des vies et d'assurer la sécurité pendant de nombreuses années en Côte d'Ivoire. Cependant, comme je l'avais souligné lors d'une réunion de préparation du sommet de Gleneaggles à l'Élysée en présence de Jacques Chirac et différents responsables d'ONG, un problème se pose. Durant une période de calme, les militaires se retrouvent en civil avec des véhicules blancs et se rendent dans les camps de réfugiés parce que cela les intéresse et que c'est motivant. Ainsi, à Sarajevo en 1992 ou 1993, un général me disait que cela fait du bien aux soldats et que c'est ce qu'ils écrivent dans leurs lettres à leur famille. Pourtant, la semaine suivante, lorsque les mêmes militaires doivent prendre les armes et défendre les villages et les populations conformément à leur mandat, cela pose un problème puisqu'il y a une confusion entre l'aspect sécurité et l'aspect d'assistance humanitaire.

Dans ces contextes, nous nous interdisons de travailler avec les militaires dans la mise en œuvre de programmes humanitaires. Les *Quick Impact Projects,* mis en œuvre notamment en Côte d'Ivoire, posent problème. La situation est très compliquée pour les agences onusiennes, car elles sont impliquées dans des « missions intégrées » sur le terrain. De ce fait, en Côte d'Ivoire, on a vu des dispensaires réhabilités conjointement par l'UNICEF et la force Licorne. Cela constitue un préjudice à l'action humanitaire qui répond à des principes, codifiés par le CICR, où l'impartialité est un élément essentiel. Je ne mets pas en doute les compétences ni les motivations d'un médecin militaire et d'un médecin humanitaire, mais leur cadre d'intervention et de gouvernance ne dépend pas forcément de critères identiques.

Une ONG humanitaire doit cibler les plus vulnérables avant tout. C'est la raison pour laquelle, avec le président Rufin lorsque nous étions à ACF, nous avions fait une campagne en 2003 sur le thème « On ne s'improvise pas humanitaire », avec un visuel dans lequel apparaissaient un casque militaire et un bol de riz. C'était l'époque où, à Bagdad, des distributions se faisaient à l'arrière des camions militaires américains. Il s'agit d'une forme d'assistance, mais ce n'est pas véritablement une action humanitaire. Car l'action humanitaire consiste à cibler les plus vulnérables, or l'expérience prouve que ceux qui sont à l'arrière des camions sont en général les plus costauds. Les personnes âgées et les plus faibles ne sont pas ciblés. Le problème porte sur les modes d'intervention et de gouvernance, qui sont parfois limités : les militaires suivent des règles d'engagements politiques qui ont un but et s'inscrivent dans un contexte bilatéral ou multilatéral. Normalement, ces règles sont différentes pour les associations humanitaires qui basent leurs programmes sur les besoins des populations sans agenda politique particulier.

Lorsque les ONG humanitaires ne sont plus en mesure d'intervenir, notamment lorsque leur sécurité est excessivement mise en danger, il est compréhensible que les militaires soient obligés de faire de l'assistance, par substitution. Je ne pense pas, cependant, qu'il s'agisse d'une action humanitaire, mais plutôt d'une mission d'assistance et de secours. Car ils ne suivent pas tout à fait les principes humanitaires, n'ayant pas le temps

d'évaluer les besoins. Il s'agit de cas extrême d'assistance en l'absence de toute autre solution. Ceci est inscrit dans la doctrine ACM qui souligne que l'action humanitaire doit être conduite avant tout par des ONG humanitaires et qu'en l'absence de ces dernières, les militaires peuvent être amenés à porter secours et assistance, pour ainsi dire par défaut.

Quoi qu'il en soit, les populations et les acteurs extérieurs apprennent à se connaître. Tout dépend des relations entre les humanitaires et les militaires présents sur le terrain et chaque contexte a ses particularités. Bien souvent, même si les acteurs militaires et humanitaires ne s'affichent pas ensemble sur le terrain, ils peuvent discuter des interventions en coulisse, dans l'intérêt commun. Par exemple, les uns peuvent indiquer où se trouvent les mines et les autres peuvent attirer l'attention sur les populations les plus vulnérables. Le partage d'information peut donc se faire dans un intérêt commun.

En 2003 et 2004, lorsqu'il y avait des actions fortes à Abidjan, ACF disposait d'informations de la force Licorne pour sa sécurité. Il faut distinguer la mise en œuvre d'un programme humanitaire commun sur le terrain, ce qu'il ne fallait absolument pas faire en Côte d'Ivoire pour ne pas accroître la confusion entre les humanitaires et les militaires, et l'échange d'informations, indispensable pour assurer la sécurité des personnes.

Cette question est complexe à aborder et les réponses évoluent au fil des années. D'un côté comme de l'autre, les humanitaires et les militaires se considèrent l'un et l'autre amateur dans de nombreux domaines. Ainsi, en Bosnie, le colonel Bresse a expliqué qu'il avait établi une liste des ONG qui lui paraissait crédibles. Chacun se construit donc ses repères. Pourtant, la situation devient plus complexe.

Des militaires deviennent « humanitaires » et *vice versa,* à l'image d'ONG américaines s'armant pour leur sécurité à Bagdad. Dans le cas des forces d'interposition et d'intervention onusiennes, il faut s'interroger sur la capacité de certaines unités étrangères qui interviennent comme parties prenantes d'une force internationale, sans avoir les compétences et les moyens nécessaires. Ainsi, dans la zone de sécurité de Bihac en Bosnie, on avait parfois l'impression que c'était la population locale qui aidait les Bangladeshis à faire face au froid. À Mogadiscio, durant l'été 1992, toutes les ONG présentes ont appelé à une intervention internationale. Ensuite, cette intervention a connu des déboires. La situation était complexe, y compris pour les militaires français. La nuit, lorsque les militaires américains prenaient le commandement, ils réalisaient leurs opérations sans tenir compte des autres. Il faut donc aussi tenir compte des aspects et liens multilatéraux entre les forces. À l'expérience, les armées britanniques et françaises s'adaptent mieux au terrain et au contexte de crise que l'armée américaine. Celle-ci est très efficace sur le plan logistique, comme le montre son intervention en Irak, mais moins forte auprès des populations.

FACE AU RISQUE BIOLOGIQUE (FONDATION MÉRIEUX)

Une démarche est en cours au niveau européen pour préparer et limiter la menace au niveau du risque biologique. Les virus n'ont pas de frontières et passent continuellement de l'homme à l'animal. Les mouvements de plus en plus importants, la déforestation et les modifications des biotopes, font que les virus vont se multiplier et muer de plus en plus. En parallèle, la technologie et les moyens de communication évoluent. Des spécialistes postdoctorats sont en mesure de fabriquer des cocktails biologiques pouvant être préjudiciables à de nombreuses populations. Dans ce cas, des équipes de diagnostic doivent intervenir de façon à déterminer ce qu'il convient de faire et notamment s'il faut rapatrier les personnes contaminées. Il faut réfléchir au diagnostic, au traitement et à l'accueil.

Un livre vert est en cours d'élaboration au niveau européen. Il s'agirait de mettre en place un bioréseau européen. Il est important qu'un suivi soit réalisé sur ce point.

La Fondation Mérieux est le propriétaire du seul P4 français (niveau d'analyse des virus). Il est situé sur le site de Gerland, qui est un pôle de compétitivité internationale.

Jean-Claude Mallet

Pouvez-vous nous préciser ce qu'est un laboratoire P4 ?

Benoît Miribel

Les virus sont classés en quatre classes. Un laboratoire P4 est très protégé, car il étudie les virus les plus dangereux, notamment les virus provoquant des fièvres hémorragiques et d'une manière générale, les virus que l'on ne maîtrise pas. Un laboratoire P3 peut être limité à une boîte à gants ou à un scaphandre. Le laboratoire P4 de la Fondation se situe à Lyon et il est exploité par l'INSERM.

Une réflexion est en cours au sein du ministère de la Défense, notamment au niveau de la DCSSA (Direction centrale du service de santé des armées). Dans ce cadre, il faut rappeler le lien qui doit être maintenu entre les scientifiques militaires et civils, en particulier pour contrôler les travaux qui existent d'un côté comme de l'autre.

AUDITION
DU PÈRE ANTOINE HÉROUARD, DU PROFESSEUR MOHAMED AÏOUAZ, DU PASTEUR CLAUDE BATY, DU RABBIN HAÏM KORSIA ET DE MGR EMMANUEL ADAMAKIS

JEUDI 25 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Nous débutons ces auditions centrées sur des questions d'éthique, les rapports entre les grandes communautés et confessions religieuses et les questions de sécurité et de défense. À cette fin, la Commission a estimé utile de pouvoir débattre avec cinq représentants des principales religions pratiquées par nos concitoyens en France, mais aussi dans le monde et en particulier en Europe. Nous avons demandé à chacune de ces Églises de désigner un représentant chargé de porter cette parole sur les questions d'éthique. Cela doit faire partie de l'éclairage que la Commission attend pour une réflexion à quinze ans concernant les questions de sécurité et de défense. Une stratégie ne se déploie pas sans renvoyer à quelques valeurs. Les hommes et femmes qui servent ces moyens, cette organisation, cette défense ou cette sécurité nationale ont une vie qui peut être spirituelle. Leur vie peut les conduire à relier cet engagement à une part de leur vie intérieure.

Pour aborder ces questions, il nous a semblé important d'écouter des représentants des grandes religions. Ce matin, et je les en remercie, nous allons pouvoir entendre puis dialoguer successivement avec le père Antoine Hérouard, secrétaire général de la Conférence des évêques de France. Il nous a été envoyé par le cardinal Ricard, président de la Conférence des évêques de France. Je le remercie beaucoup d'être présent. En ce qui concerne les musulmans de France, nous entendrons le professeur Mohamed Aïouaz, adjoint au recteur de la Grande Mosquée de Paris et qui enseigne à l'Institut musulman de la Grande Mosquée de Paris. Pour la Fédération protestante de France, nous avons le plaisir d'accueillir le président de cette Fédération, le pasteur Claude Baty. Il a pris ses fonctions récemment, au début du mois de juillet 2007. Pour les communautés de confession israélite, nous recevons, pour représenter le grand rabbin Sitruk, le rabbin Haïm Korsia. Il est aumônier israélite des armées. Pour les orthodoxes de France, je salue la présence de Mgr Emmanuel Adamakis, président de l'assemblée des évêques orthodoxes de France. Merci d'être là ensemble. Nous montrons ainsi que nous pouvons dialoguer librement, avec des représentants de la Commis-

sion chargés de la préparation de ce Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

Nous allons aborder de nombreux sujets, comme l'avenir de la guerre et de la paix, les risques d'instrumentalisation des religions à des fins de violence, les questions liées à la légitimité ou à l'illégitimité au regard des religions et notamment à propos du recours à la force.

Le père Antoine Hérouard

Merci beaucoup, monsieur le Président, de nous accueillir pour ces réflexions communes sur les questions de défense et de sécurité.

Comment ne pas commencer ce bref exposé sur les questions de paix, de guerre, de sécurité, de terrorisme sans citer le cri du pape Paul VI, le 5 octobre 1965 à la tribune des Nations unies à New York : « Jamais plus la guerre, jamais plus la guerre ! » C'est un acte prophétique, dans la lignée de l'encyclique *Pacem in Terris* publiée en 1963 par son prédécesseur, le pape Jean XXIII, et reprise par Jean-Paul II en 1979 dans cette même enceinte.

Nous savons bien qu'il ne suffit pas de bannir la guerre pour l'empêcher de survenir. Mieux encore, il nous faut nous souvenir, à la suite du concile Vatican II, que « la paix n'est pas une pure absence de guerre. Elle ne se borne pas seulement à assurer l'équilibre de forces adverses. Elle ne provient pas non plus d'une domination despotique, mais c'est en toute vérité qu'on la définit, à la suite du prophète Isaïe, comme "une œuvre de justice" » (Isaïe, 32, v. 17). Nous savons aussi que la nature des conflits a changé, que la menace est à la fois diffuse et souvent insaisissable, en particulier face au terrorisme. Il faut donc réfléchir d'une manière nouvelle aux questions de sécurité dans un cadre global, et mieux prendre en compte les racines profondes des conflits qui parcourent le monde.

Au-delà des problèmes liés à la maîtrise de l'énergie – pétrole, gaz naturel –, et maintenant aussi des ressources en eau, les facteurs de guerre touchent les populations déplacées, les groupes humiliés, les mémoires blessées. Le travail de reconnaissance et de vérité des situations est indispensable si nous voulons éviter les déchirements de demain. Lorsqu'il s'agit de définir une politique de défense, la première réflexion est de se dire que l'on a quelque chose à défendre et que ce quelque chose est bien ce qui entend rassembler tous les citoyens. En cas de crise, la sécurité ne peut être assurée dans un pays que si celui-ci sait se rassembler autour de valeurs communes. C'est dire l'importance de veiller à tout ce qui va favoriser ou non le lien social, la cohérence de la nation. Instaurer une véritable sécurité ne se fait ni dans l'improvisation ni parce que la menace se ressent très concrètement. Une vraie sécurité s'organise en amont. Cela suppose de tout mettre en œuvre pour que certaines parties de la population ne se sentent pas marginalisées, jugées ou perçues d'emblée comme une menace.

Devant les menaces du terrorisme et son caractère diffus et caché, cet aspect d'intégration des diverses composantes de la population nous paraît essentiel alors que les réflexes de peur aboutissent à stigmatiser

des ennemis potentiels de l'intérieur. Nous savons bien que les menaces ne se font pas seulement, de pays à pays, mais qu'elles sont largement transfrontières. Sans doute faut-il réfléchir à la manière dont nous avons cherché à lutter contre le terrorisme. La première réponse a consisté à mettre en place tout un ensemble de mesures pour renforcer la sécurité des personnes et des biens. Sans doute était-ce nécessaire et indispensable. Mais cela ne peut constituer la seule réponse. En effet, les libertés individuelles peuvent s'en trouver gravement mises en cause et les fondements mêmes de la démocratie risquent d'en être menacés. D'où l'importance du contrôle démocratique stable et méthodique à exercer par le Parlement et à travers une opinion publique correctement informée. Le renforcement toujours plus grand des mesures de sécurité ne peut pas être la seule réponse, parce qu'il ne touche pas les racines profondes de la menace et les investissements sécuritaires sont rarement établis en faveur des personnes démunies ou des pays pauvres. Trop de sécurité risque de tuer la sécurité et de créer des frustrations et des blessures, elles-mêmes sources de nouvelles violences. Sans compter que ces considérables investissements financiers sécuritaires en faveur des pays riches détournent l'énergie qui devrait être mise à la disposition de la lutte contre la pauvreté à l'intérieur même de ces pays ou entre les nations.

Quelques semaines seulement après les attentats du 11 septembre 2001, des évêques en provenance du monde entier alors réunis à Rome ont déclaré dans leur message final : « Notre assemblée a exprimé sa plus vive compassion pour les victimes des attentats et pour leurs familles. Nous prions pour elles et pour toutes les autres victimes du terrorisme dans le monde. Nous condamnons de manière absolue le terrorisme que rien ne peut justifier. Mais par ailleurs, nous n'avons pas pu fermer l'oreille à l'écho de tant d'autres drames collectifs. Quatre-vingts pour cent de la planète vit avec 20 % de ses revenus et 1,2 milliard doit vivre ou survivre avec moins de 1 dollar par jour. Un changement d'ordre moral s'impose. »

Dans ce rapport étroit entre la paix et la justice, nombreux sont les maux à déplorer et à vaincre. Outre le terrorisme et la violence, nous devons condamner toute injustice et tout affront à la dignité humaine. Ce renversement de l'échelle des valeurs est nécessaire pour éliminer la conflictualité croissante qui vise à la destruction réciproque des adversaires. « S'il est clair que l'on ne peut dénier à personne le droit à la légitime défense, pas même au nom d'un principe évangélique, il faut cependant une vigilance continuelle, une possession constante de soi-même et des passions individuelles et collectives pour faire en sorte que dans la nécessaire action de prévention et de justice ne s'insinue pas la volupté de la revanche ou la démesure de la vengeance », comme le disait le cardinal Martini, ancien archevêque de Milan.

Un autre aspect des conflits modernes est sans doute qu'il n'y a pas de guerre « gagnable ». En effet, sous les feux des médias, il arrive que les images du conflit soient plus fortes que la réalité même de la situation militaire. La guerre n'est jamais propre, sans bavure ou dommages collatéraux comme on dit pudiquement. De plus en plus urbaine, elle tue toujours davantage de populations civiles. Si nous ne pouvons sans doute

résoudre un problème par la guerre, nous pouvons l'aggraver par la guerre, par ses conséquences sur les populations, les mémoires blessées, les humiliations ressenties. La doctrine catholique traditionnelle parlait de la théorie de la « guerre juste », non pas que la guerre soit juste, et sans doute l'appellation est mauvaise, mais pour manifester qu'elle ne pouvait prétendre l'être qu'en respectant des conditions à la fois précises et sévères. Peuvent être qualifiés de juste par exemple, la légitime défense, l'usage de la force en dernier recours, la proportionnalité dans les moyens, la recherche d'une paix juste au-delà du conflit avec une autorité compétente pour décider. Le respect des accords internationaux est une nécessité.

C'est en s'appuyant sur la notion de dernier recours que le pape Jean-Paul II a rappelé que la guerre est toujours une défaite de l'humanité. Ainsi, il a condamné le recours à la force lors de la guerre du Golfe en 1991, et renouvela sa condamnation lors du deuxième conflit irakien en 2003. À ses yeux, tout n'avait pas été entrepris pour éviter le conflit armé et son cortège de malheurs. Ceci ne veut pas dire, pour le pape et pour l'Église catholique, que tout conflit armé soit illégitime. « La paix est un droit fondamental de tout homme et doit être sans cesse promue en tenant compte du fait que les hommes, en tant que pêcheurs, sont et seront toujours sous la menace de la guerre, jusqu'à la venue du Christ » (concile Vatican II, constitution *Gaudio es spes*, numéro 78). Certaines situations nécessitent parfois des initiatives concrètes pour désarmer l'agresseur. Jean-Paul II l'avait souligné en évoquant le Kosovo : « Je veux faire ici allusion à ce que l'on appelle l'ingérence humanitaire, qui représente, après la faillite des efforts de la politique et des instruments de défense non-violents, la tentative extrême à laquelle recourir pour arrêter la main de l'injuste agresseur. »

Quant à l'accusation récurrente selon laquelle les religions seraient facteur de guerre et non de paix, n'est-ce pas une manière commode de se dédouaner au regard même de l'histoire du XX^e^ siècle, par exemple ? Les catastrophes causées par le nazisme ou le marxisme stalinien et ses dérivés ne sont pas des guerres de religion, mais plutôt des régimes qui se sont opposés aux traditions religieuses. Il y a par contre une vraie tendance universelle à vouloir sacraliser toute guerre ou conflit, à mettre Dieu de son côté. Bien des conflits témoignent de l'utilisation de la religion pour des buts tout autres. Saddam Hussein, issu d'un parti laïc qui se revendiquait comme tel, se mit à invoquer fortement le fait religieux lorsque la guerre est arrivée. Plus près de nous, le conflit en Irlande du Nord. À l'origine, le conflit était le fruit d'une histoire de type colonial. Au fil des années, le conflit s'est cristallisé et a fini par opposer deux populations sur le fait d'appartenances confessionnelles différentes. Je crois que l'on pourrait multiplier ce genre d'exemples. Face à la tentative de sacralisation de la guerre, la vision catholique cherche justement le contraire. Ce n'est pas Dieu qui veut la guerre, et le croyant se veut toujours un artisan de paix. Il ne s'agit pas de nier la réalité des conflits entre les groupes humains, mais de rechercher ce qui contribue à une plus grande justice.

Les deux rencontres pour la paix auxquelles Jean-Paul II invita les diverses religions en 1986 à Assises et en 2002, ont voulu manifester par

la force même du symbole le potentiel de paix que recèlent les différentes traditions religieuses. Le cardinal Tauran, aujourd'hui président du Conseil pontifical pour le dialogue interreligieux, a déclaré dans une interview il y a quelques jours : « Si les croyants étaient cohérents avec leur foi, peut-être le monde serait-il différent, car ce ne sont pas les religions qui se font la guerre mais ce sont les hommes. » Finalement le religieux est accusé à cause de ceux qui se servent de la religion pour des actions terroristes. La religion mène au pire comme au meilleur, elle peut être un projet de sainteté ou un projet de domination. À nous tous de faire que la religion ne soit pas instrumentalisée, mais qu'elle serve au vrai bien des hommes. Pour cela, il est nécessaire de s'appuyer sur les quatre piliers que Jean XXIII proposait dans *Pacem in Terris* (1963) pour bâtir les relations internationales : la vérité dans les rapports entre les États, la justice, la solidarité et la liberté.

Je vous remercie.

Le professeur Mohamed Aïouaz

J'avais pensé écrire quelque chose, mais j'ai toujours préféré parler de manière spontanée et libre, en particulier sur ces questions qui ne cessent de bouleverser notre monde actuel. Je voudrais revenir sur une partie de ce qui vient d'être dit : Dieu ne veut pas la guerre, ce sont les hommes qui veulent la guerre. Je pense que nous sommes pleinement dans un débat théologique : est-ce Dieu qui créé les choses et fait l'histoire ou l'homme lui-même ? Je ne voudrais pas, bien sûr, entrer dans ces détails. Ce n'est pas l'occasion.

Je voudrais simplement dire que le nom « islam » découle d'un mot qui entretient un rapport très étroit avec le mot paix, *salem*. La religion ne peut être un facteur de destruction et ne peut appeler ou encourager la guerre. J'ai d'ailleurs dit plusieurs fois que la notion de guerre sainte est une mauvaise traduction. La même réflexion a été faite précédemment à propos de la notion de guerre juste. Comment une guerre peut être juste !

Mais il me semble qu'il ne faut pas non plus avoir une attitude utopique et s'imaginer un monde sans conflit ou guerre. La notion de paix dans les religions ne signifie pas cela. Les guerres ont existé avant même les religions et sont des circonstances, des moments exceptionnels, qui interviennent à des instants particuliers de l'histoire de l'humanité. Il vaut mieux se pencher sur les causes des conflits que de s'imaginer un monde sans guerre.

J'évoquerai deux choses importantes à propos de l'islam. Si la religion, en l'occurrence l'islam que je représente aujourd'hui modestement, était un facteur encourageant guerres et conflits, nous n'aurions pas appelé les guerres dans l'islam des batailles mineures, et ce par rapport à la notion de bataille majeure. Selon un récit prophétique, en revenant d'une bataille, le Prophète dit à ses compagnons « nous sommes revenus de la petite bataille, et maintenant nous entamons la grande bataille qui est devant nous ». Cette grande bataille est « la lutte contre soi-même pour essayer d'arriver à une certaine réalisation, une certaine maîtrise de soi ». D'ailleurs, j'évoque une personnalité spirituelle assez connue, l'émir

Abd el-Kader. Certains lui ont demandé pourquoi là où arrivent des pertes humaines, de la souffrance, des atrocités, la religion appelle cela une bataille mineure. Alors que lorsque quelqu'un s'engage sur une voie spirituelle sans rapport avec ces souffrances, la religion appelle cela une guerre majeure. L'émir répondait que l'objectif de la religion dans son essence n'est pas de faire la guerre. L'appel à la sainteté est l'essence même du message religieux. Il me semble que c'est un point commun entre toutes les traditions. Il s'agit de guerres mineures car ce sont des événements exceptionnels qui arrivent dans l'histoire de l'humanité.

Je m'intéresse maintenant à l'instrumentalisation, à la politisation et à l'idéologisation des religions, en particulier aujourd'hui, avec tous les bouleversements que nous connaissons. Pour comprendre cela dans le monde musulman, je pense qu'il faut revenir sur la nature du lien entre le temporel et le spirituel. Dans l'islam, aucune distinction n'existe entre l'autorité spirituelle et le pouvoir temporel. Cela explique qu'à ce genre de conflits ait été généralement donné un caractère sacré. Pour l'islam, le principe de légitime défense s'inscrit dans la vision globale, générale, que se fait le musulman sur ces questions. L'islam ne se limite pas à une relation de l'homme à Dieu, mais il embrasse tous les aspects de la vie humaine. Le musulman ne peut pas se soustraire à l'aspect religieux dans ses interprétations des événements.

Mais instrumentaliser la religion à des fins politiques n'est pas le propre d'une religion. Les dérives s'expliquent par le fait que dans l'islam le recours à la légitime défense est un principe légitime et légal.

Qui mieux que les religions peut dire non à la guerre ?

Pourtant les textes fondamentaux ne permettent pas d'échapper aux conflits. Au début de l'islam, aucun appel à la guerre n'a jamais eu lieu, sauf dans des textes qui rappellent que des gens sont persécutés pour la simple raison qu'ils ont adopté une foi. Il s'agit alors du recours à la légitime défense. Autre élément qui caractérise l'islam et la communauté musulmane : l'islam n'est pas seulement une religion, il est aussi une nation, et cette communauté est considérée comme celle du témoignage. « Ainsi nous avons fait de vous une communauté du juste milieu afin que vous soyez témoins sur les autres communautés. » L'islam s'annonce comme la dernière forme traditionnelle dont l'authenticité de l'orthodoxie traditionnelle est intégralement gardée.

Différemment de la méthode historique critique, positiviste, d'un point de vue traditionnel, le temps n'est pas seulement dans l'islam une notion linéaire. Il s'agit de cycles, d'étapes. D'ailleurs toute tradition à ma connaissance, toute religion, a évoqué la notion de la fin des temps. Alors que le temps en tant que notion conventionnelle ne peut pas être mis au pluriel, si ce n'est dans un autre sens. Au pluriel, cela fait référence à ce que la tradition appelle les cycles. La notion de la fin des temps n'est donc rien d'autre que la notion de la fin des cycles de l'humanité. Des spécialistes expliqueraient mieux que moi la notion des cycles temporels. Je pense qu'à la fin de chaque cycle nous nous trouvons face à une absence de ces valeurs fondamentales dans la religion, la spiritualité, la connaissance de la métaphysique. La religion n'est pas

une réponse à ces interrogations mais elle est le moyen d'accès à une compréhension des raisons profondes du désordre qui intervient à la fin du cycle. Je pense en accord avec les traditions que l'humanité présente vit cette phase que la doctrine hindoue appelle l'âge sombre ou le Kali Yuga.

Certaines choses ne doivent pas non plus être oubliées. L'injustice et la pauvreté représentent des facteurs essentiels dans le déclenchement des conflits. Dans les communautés musulmanes en conflit, les gens ne peuvent pas différencier la situation qu'ils vivent du fait religieux. Pour le musulman, tout s'explique à travers la religion.

Je suis tout à fait d'accord avec ce qui a été dit, nous avons d'ailleurs discuté avant de venir, il ne faut pas avoir une attitude utopique, imaginer un monde sans guerre. Il ne faut pas non plus dire que les religions sont des facteurs qui encouragent et appellent les conflits, car certains parlent de guerre sainte ou de guerre juste. Il faut par contre se rappeler que le principe de défense est légitime pour tous et que la religion est présente dans toutes les conceptions et analyses des musulmans.

Je vous remercie.

Le pasteur Claude Baty

La Fédération protestante de France n'a pas la prétention de donner un avis technique ni, à plus forte raison, d'avoir un discours révélé sur la défense nationale. Toutefois les Églises membres de la Fédération se reconnaissent liées par un engagement commun. La charte de la Fédération dit que « envoyés dans le monde par Jésus-Christ proclamer la bonne nouvelle, nous cherchons à manifester ensemble sa puissance de libération et de renouveau par notre parole, notre prière, notre manière de vivre et nos engagements dans la société ». Au nom de cette mission commune la Fédération protestante peut, comme elle y a été invitée, donner un point de vue évangélique sur des questions qui concernent notre pays.

Les guerres de religion ont douloureusement marqué notre histoire nationale. Elles nous empêchent d'être donneurs de leçons. Mais elles doivent en même temps nous faire réfléchir. Nous ne sommes plus en situation dite de chrétienté, et il pourrait sembler qu'aujourd'hui en France le ressort religieux ne puisse plus être utilisé pour légitimer une guerre. Mais nous devons être vigilants et ne pas sous-estimer en particulier les pressions venues de l'extérieur qui invitent à soutenir les conflits dans lesquels la religion est instrumentalisée comme dernier refuge de la dignité de personnes humiliées. Voilà pourquoi il nous paraît important d'être attentifs chez nous et ailleurs à ce que les religions ne servent pas de relais à des idéologies belliqueuses. En ce qui nous concerne, nous refusons que le nom de Dieu puisse servir de justification à la violence et à l'oppression. À nos yeux une politique de défense nationale doit donc être clairement une participation à l'établissement de la paix. Cela implique l'abandon de stratégies visant à préserver ou à établir une influence française prépondérante sur certains pays ou régions du monde. Les

Églises de la Fédération protestante, en raison de leur relation avec leurs Églises sœurs dans le monde, en raison de leur participation au dialogue œcuménique et interreligieux seront évidemment attentives à l'absence de confusion entre religion et politique.

La politique de défense nationale ne peut plus, il s'agit d'une évidence, être envisagée comme la défense de nos frontières. En raison de la mondialisation, la question se pose de manière à la fois plus générale et plus particulière. Le terrorisme illustre le double lieu de cette défense. À l'intérieur de nos frontières, la défense nationale dépend de la cohésion de notre société. La Fédération protestante est sensible au fait que la société française court le risque de dissociation en groupes dans les niveaux de vie, de connaissance, d'adaptation au modernisme… Ces clivages s'ajoutent à la disparition progressive du lien social traditionnel, du fait notamment de l'urbanisation et de l'individualisation des comportements. Or la cohésion de la nation, qui implique l'adhésion à des valeurs communes, reste un fondement essentiel de sa capacité de défense. Une politique sociale fondée sur la justice, la solidarité et le respect des personnes permettant à chacun de trouver sa place dans la nation est donc un élément fondateur d'une politique de défense nationale. La paix à long terme est inséparable de la justice.

Cette conviction, élargie aux dimensions du monde, devrait orienter une politique de maintien de la paix. Sans partage des richesses, il est illusoire de prétendre contenir les flux migratoires par exemple. Face aux ravages d'un ultralibéralisme qui écrase les plus faibles et fait peu de cas des droits fondamentaux des personnes et de leur culture, les Églises de la Fédération protestante souhaitent que notre pays s'engage dans une politique où le respect des personnes et des peuples soit une préoccupation première. La Fédération protestante est très attachée à la démocratie. Elle est depuis les temps de la Reformation le mode de fonctionnement du protestantisme. À ce titre elle attire l'attention sur la fragilisation de la démocratie dans notre pays et plus généralement dans le monde. Son inquiétude concerne notamment le rôle et le pouvoir des médias et leur lien avec les puissances d'argent. La manipulation de l'information fait partie de la guerre. Chacun est conscient d'avoir été manipulé à un moment ou à un autre, par des images en particulier, ou des informations circulant sur Internet. Devant ces risques de manipulations qui peuvent venir d'individus, de réseaux ou d'États, la Fédération protestante rappelle la nécessité d'une éducation des citoyens et d'une responsabilisation des médias, évidemment dans le respect de la liberté d'opinion. Il nous apparaît clairement que la défense nationale ne peut pas se penser seulement en terme de moyens militaires et d'armes sophistiquées. Elle doit rechercher la cohésion nationale et européenne et le sentiment d'une véritable solidarité universelle, et cela par une information claire sur les situations de conflit, les objectifs recherchés et les moyens employés, par la recherche de la justice et des équilibres écologiques et économiques nécessaires à la vie de la planète, par une éducation généralisée au respect des personnes, par une formation à la résolution non violente des conflits et à la résistance passive. Il est nécessaire de ce point de vue que la

France s'engage plus avant dans la recherche et l'application d'accords internationaux interdisant l'utilisation de techniques et d'armes particulièrement inhumaines, les trafics d'armes, la torture, l'enrôlement d'enfants dans les armées ou les milices.

Le principe du recours à la force est discuté dans le protestantisme et certaines Églises estiment que toute intervention violente est déjà porteuse de conflits à venir, et qu'il faut dans tous les cas préférer la négociation ou la médiation. Elles récusent la notion de guerre juste.

Tout ceci fait qu'il nous semble que l'armée française ne doit pas être seulement bien équipée sur le plan technique, mais qu'elle doit l'être aussi sur le plan moral. Les militaires doivent être formés aussi bien spirituellement que physiquement. Leur tâche de défense est difficile et ils rencontrent des situations stressantes et douloureuses, ils ont besoin de soutien. Les Églises de la Fédération protestante sont convaincues que les aumôneries militaires dont elles ont la charge peuvent apporter leur contribution à cette formation et à cet engagement. Il est donc important que leur place et leur liberté de parole au sein de l'armée ainsi que les liens avec les Églises soient soigneusement entretenus.

Sur une question tellement vaste et complexe, nous ne pouvons mettre une conclusion. Mais peut-être pouvons nous rappeler des convictions. La première est que la défense nationale est l'affaire de tous les citoyens. Cela implique de travailler à la cohésion de la nation, de donner à chaque citoyen les moyens de comprendre en vérité les enjeux des conflits, autant que faire se peut. Il est souhaitable que les représentants de la nation soient associés aux prises de décision concernant la défense nationale et les engagements des forces armées. L'objectif est que le peuple ait confiance en son armée et en soit solidaire, et qu'il puisse la considérer comme l'émanation de son propre engagement pour la paix.

Les Églises membres de la Fédération protestante sont engagées dans une prière fidèle pour les autorités et estiment en même temps avoir un devoir de vigilance pour que le pouvoir ne devienne jamais sans contrôle et reste au service de la liberté, de l'égalité et de la fraternité.

Je vous remercie de votre attention.

Le rabbin Haïm Korsia

Intervenir après tout ce qui a été dit est à la fois difficile et simple. Il suffirait de dire que je suis d'accord avec telle ou telle partie. Mais vous me permettrez de débuter avec une citation d'un cardinal, un grand homme, Mgr Decourtray. Sans entrer dans la définition de guerre juste ou pas, il a eu cette phrase extraordinaire : « Je préfère parfois la guerre au déshonneur. » Tout est posé avec cette affirmation. Il est évident que si pour certains la guerre est la poursuite de la diplomatie par d'autres moyens, pour le judaïsme et pour la Bible, la guerre est l'échec de la discussion, de la parole. Nous le savons depuis que Caïn et Abel se disputant pour savoir lequel était le plus aimé de Dieu arrêtent de se parler, arrêtent même de se disputer, et que l'un d'entre eux tue l'autre. La violence est

l'aboutissement de l'échec de la parole. En même temps, il est écrit dans la Bible : « tu mettras des juges et des policiers aux portes dans tes villes ». Il ne peut pas y avoir de société sans des juges pour définir ce qui est juste et des policiers pour faire appliquer ce qui est juste. La Bible nous dit qu'il s'agit d'une tentation de l'humain de vouloir considérer que son point de vue est toujours le plus juste. Il faut donc des juges, censés être neutres, et des policiers.

Mais l'esprit de la Bible se rappelle à nous par ce verset extraordinaire « ce n'est pas avec les soldats, ce n'est pas avec la force, mais avec mon souffle ». Et pourtant des soldats sont présents dans la Bible, mais ce sont des hommes qui ont la foi dans la société qu'ils défendent car la société qu'ils défendent à la foi en eux. Il est important de toujours savoir ce que nous défendons. L'aumônier général de l'époque, qui s'appelait l'adjoint du Grand Prêtre dans la Bible, venait voir le peuple en armes et lui disant que celui qui s'est marié mais n'a pas vécu avec sa femme n'aille pas au combat, de peur qu'il meure et qu'un autre épouse sa femme. Que celui qui a planté une vigne et n'en a pas bu le fruit n'aille pas au combat de peur qu'il meure et qu'un autre en boive le fruit. Que celui qui a construit une maison et n'a pas habité dedans n'aille pas au combat de peur qu'il meure, que celui qui a peur n'aille pas au combat…

Finalement celui qui n'a rien à perdre ne peut pas combattre. Car il ne peut percevoir ce qu'il va imposer à celui dont il risque de prendre la vie au combat. Les religions peuvent peut-être apporter à une réflexion comme la vôtre l'idée que quelqu'un qui combat le fait pour défendre un système de vie, une société, et il combat avec les armes qui sont celles consubstantielles aux armées. Une armée est forcément faite d'altruisme, de cohésion, de confiance, de respect, d'abnégation, d'ordre, de hiérarchie. Tant que la société considérait que ces valeurs étaient merveilleuses, même si elle ne les appliquait pas toujours, le risque de rupture était absent. Mais ce risque existe lorsque la société ne valorise même plus ces idéaux, qu'elle est construite sur l'individualisme, le communautarisme le plus étroit, l'irrespect comme dogme, l'ethnocentrisme, l'enfermement sur soi, la suspicion généralisée, la perte de confiance dans les autres, la perte de confiance en soi-même, la peur. Toute la Bible, si nous devions la résumer en un seul mot, le serait dans ce qu'a dit Moïse aux Hébreux lorsqu'ils se trouvent devant la mer Rouge alors que les Égyptiens arrivent. Il leur dit : « N'ayez pas peur. N'ayez pas peur car c'est l'Éternel qui combattra pour vous. » Et pourtant la mer ne s'ouvre pas. Il faut qu'un homme ose s'avancer dans la mer pour qu'elle s'ouvre. La mer ne peut s'ouvrir que devant la volonté des hommes portée par une espérance divine. Je crois qu'il s'agit de la position très difficile des forces armées, de défense et de sécurité intérieure. Elles doivent faire ce qui est difficile pour les autres.

Lorsque les Hébreux rentrent en Terre sainte et que le roi David veut construire le Temple, Dieu lui dit qu'il ne pourra construire ce temple car il a du sang sur les mains. David lui répond que Dieu lui-même lui a ordonné de faire ces guerres, des guerres justes. Dieu lui répète qu'il a du sang sur les mains et donc que son fils pourra construire le Temple. Il est dans le destin des sociétés d'avoir des hommes capables de prendre des

risques pour elle, même s'ils n'attendent pas en retour la plénitude de leur récompense. Choisir le métier des armes et de la sécurité est choisir un métier difficile, parfois ingrat, mais qui appelle à de l'abnégation. Ces hommes ne demandent qu'une chose : que la société se reconnaisse en eux, car ils portent des valeurs. Ces valeurs sont essentielles, car sans elles plus d'armée.

Admire-t-on la force et l'armée dans la Bible ? Non. Mais une société qui dénierait à son armée le fait de pouvoir exister couperait ce lien qui fait que fondamentalement les militaires ou les policiers ou les gendarmes, sont les anges de la société. Qu'est-ce qu'un ange ? Étymologiquement, cela vient du grec *angelos*, qui signifie « l'envoyé ». Si une armée livre un combat qui n'est pas perçu, compris par la société, une rupture très forte se produit. Ce verset que je citais à propos de la force et du souffle pourrait être traduit de manière moderne. Nous avons besoin pour comprendre les combats que nous menons de comprendre leurs bases éthiques et fondements moraux.

Le pasteur Baty a raison de le rappeler, la question de la communication est centrale. Comment rendre nos concitoyens concernés par ce qui se fait en leur nom ? Car les engagements pris, les difficultés qu'affrontent les militaires, le sont en leur nom, au nom de l'ensemble de la société. Car que dira cette société lorsque les cercueils commenceront à revenir des combats ? Les spécialistes pensent que le plus grand danger est que l'armée se détache de la nation. Moi, j'ai plus peur que la nation se détache de l'armée.

Charles Péguy affirmait que « les antisémites ne connaissent pas les juifs ». J'ai le sentiment que nos concitoyens ne connaissent aucune des problématiques qui traversent nos armées, la police, les services de sécurité intérieure, les pompiers. Elles s'arrêtent à des images et la caricature est la pire des choses. Le racisme est peut-être le fait de n'être reconnu que dans l'une des facettes qui forment la diversité humaine. Il me semble qu'un effort énorme est à faire pour faire partager à l'ensemble de la société toutes les problématiques des militaires, que ce soit la difficulté de l'engagement ou le célibat géographique. Toutes ces questions qui sont essentielles et qui font que les militaires ont un statut particulier, parce qu'ils ont un rôle particulier. Or, dans notre société, l'engagement fait peur. Certains sont pourtant capables de s'engager au risque de leur vie ou, pire peut-être, au risque de la vie de l'ennemi, parce que mourir pour une cause à laquelle nous croyons est une chose, mais vivre en ayant pris une vie également. Comme en témoignent les paroles d'une ministre qui recevait pour parler de paix le Président d'un État qu'elle avait combattu pendant des années : « Monsieur le Président, nous pourrons vous pardonner un jour d'avoir tué nos enfants, nous ne pourrons jamais vous pardonner de nous avoir obligés à tuer vos enfants. » Voici le dilemme terrifiant devant lequel nous plaçons des hommes et des femmes qui doivent faire un métier difficile et qui désirent vivre un engagement complexe qui les met d'une certaine manière au banc de la société, qui valorise la facilité. Tous ceux qui croient en quelque chose et ceux qui ne croient en rien mais espèrent en l'Homme, doivent se retrouver pour

porter des hommes et des femmes qui espèrent toujours, si ce n'est en Dieu, du moins en la société qu'ils construisent.

Peut-être qu'en nous voyant ici tous les cinq, j'ai le sentiment de quelque chose de particulier. Les religions ont souvent porté l'idée de conflits entre elles, mais il s'agit peut-être d'une erreur d'interprétation car le Psaume 133 dit : « Qu'il est bon et agréable que les frères résident ensemble. » Le simple fait d'être ensemble comme des frères est une immense chance dont nous devons avoir conscience. Nous avons la chance de vivre dans un pays fondé entre autres sur la laïcité. Il n'y a pas une religion placée au-dessus des autres. Toutes les religions sont donc en équité. Nous ne pouvons pas parler de la sécurité intérieure et extérieure sans parler de la laïcité. En France, elle permet à chacun de discuter d'égal à égal avec l'autre. Nous devons préserver cela et porter un message commun. La vertu a deux contraires : le vice et l'excès de vertu. Le vice en matière religieuse serait un cloisonnement absolu et l'excès de vertu serait une forme de syncrétisme. Parce qu'une société est capable de préserver les différences, elle engage le rassemblement. Lorsque les hommes construisent la tour de Babel, ils sont unis. Ce sont les phrases extraordinaires de la Genèse : « Et ce fut sur la Terre une seule parole et les mêmes mots. » De nos jours, nous dirions qu'il s'agit d'une forme de pensée unique. Lorsque nous pensons tous de la même façon, nous ne pouvons qu'en vouloir à celui qui pense différemment, qui est radicalement différent, c'est-à-dire à Dieu. Dieu se contente de disperser ces hommes à la surface de la Terre et de mélanger leurs langues. J'ai toujours eu du mal à considérer Dieu comme un père Fouettard qui punit ses enfants. Il me semble qu'il y a une grande leçon : Dieu essaie de dire aux hommes qu'ils doivent apprendre à être différents, et qu'ils devront ensuite faire de l'unité et non pas de l'uniformité. Notre société doit préserver au-delà de tout cette unité qui ne peut venir que de la diversité. L'uniformité conduit au mythe du lit : les nouveaux arrivants sont conduits sur un lit. Les pieds de ceux qui sont plus grands sont coupés, tandis que ceux qui sont plus petits sont allongés. Il est dangereux de mettre les gens à une norme.

Mon père, vous disiez très justement que trop de sécurité tue la sécurité. Je pense que l'excès de sécurité conduit à un sentiment d'insécurité. Il faut donc trouver une intelligence des relations, une forme de discernement entre ce qui est important de faire et ce qui rend oppressif le système. Le pasteur Baty a raison de rappeler que les plus faibles seront les premiers exclus.

Je vais enfin parler d'une idée fondamentale définie par le rabbin Nahman de Braslav. Il a dit que « le monde entier est comme un pont étroit. Et le principal, c'est de ne pas avoir peur du tout ». Je connais l'aumônerie militaire, qui regroupe, grâce à la laïcité, quatre religions. Ces aumôniers, femmes et hommes, partagent un questionnement. Je crois qu'il est important de faire vivre un questionnement. Lorsque nous affirmons quelque chose de fort pour ceux qui ont la foi, « je crois en Dieu », la finesse de la langue française a instauré le doute. Comme si tout croyant devait toujours se remettre en cause, remettre en cause la qualité de son lien à Dieu et aux hommes. Dans « religion », nous trouvons

le mot « relier ». Or nous avons souvent tendance à opposer, en particulier dans les armées, le doute et la certitude. Je crois pourtant qu'ils vont de pair. Le questionnement éthique sur la qualité de notre engagement, est quelque chose que les aumôniers ont l'habitude de vivre en opérations extérieures et dans les forces en métropole. Lorsque le rabbin Nahman parle de ne pas avoir peur du tout, il dit qu'il ne faut pas avoir peur de s'engager.

La conclusion du Livre blanc précédent parlait de la sanctuarisation du territoire national. Nous avions parlé du Livre d'Isaïe : « Viendra un temps où le lion et l'agneau, le loup et la brebis, dormiront ensemble. » Je pense que, lorsque cela arrivera, il vaut mieux que l'agneau ne dorme que d'un seul œil, et il faut le garder à l'esprit. Nous pouvons rêver d'une société idéale à construire, mais en rêver n'interdit pas de voir ce qui se passe, de savoir qu'il y a des menaces. Mais nous ne devons avoir peur ni des autres ni d'être nous-mêmes.

Monseigneur Emmanuel Adamakis

En tant que président de l'assemblée des évêques orthodoxes de France, une instance de coordination et de représentation de l'épiscopat orthodoxe en France, je ne me présente ni comme un connaisseur des problématiques multiples politiques, économiques ou géopolitiques de sécurité, ni comme un analyste politique qui suivrait au jour le jour ces problématiques. Mon opinion n'est donc pas celle d'un académicien, ni d'un praticien, mais celle d'un évêque dans le sens grec du terme, c'est-à-dire en observateur externe mais concerné par les problématiques de paix et de sécurité.

Je suis rentré hier soir de Naples, où avait lieu la rencontre de la Communauté Sant'Egidio qui s'est tenue sur le thème « un monde sans violence ». Nous y avons réaffirmé ce que nous avions dit deux ans auparavant : un crime commis au nom de la religion est un crime contre la religion elle-même.

Quelques remarques préliminaires pour éclairer mon point de vue, basées sur la déclaration en 1986 de l'Église orthodoxe relative à sa contribution à la réalisation de la paix, de la justice, de la liberté, de la fraternité, de l'amour entre les peuples et de la suppression des discriminations raciales et autres. Il faut tout d'abord souligner que la notion biblique de paix ne coïncide pas avec la conception neutre et négative qui l'identifierait simplement à une absence de guerre. La notion de paix s'identifie à la restauration des choses dans leur intégralité originelle d'avant la chute, lorsque l'homme vivait et respirait encore sous le souffle vivifiant de sa création à l'image de Dieu.

Au cours de son histoire, l'orthodoxie a servi avec conséquence, continuité et zèle, la dignité de la personne humaine, dont le fonds ontologique a acquis, dans le cadre de l'anthropologie chrétienne, le statut d'une valeur absolue et universelle. L'homme, en tant que couronnement et récapitulation de la création divine et en tant que création à l'image de

son créateur, a constitué pour l'Église orthodoxe la plénitude de sa mission dans le monde de l'histoire du salut.

Aujourd'hui le monde est complexe, moins bipolaire que le monde issu de la Seconde Guerre mondiale. Il faudrait éviter les approches réductrices et privilégier les lectures globales qui situent les événements dans leur contexte géopolitique mais aussi dans les profondeurs historiques. Pour comprendre, il faut placer les rapports sur une triple échelle historique, à la fois structurelle, conjoncturelle et ponctuelle. Le politique devrait alimenter sa vision historique avant de déployer son action.

Certains facteurs favorisent les tensions et représentent donc des dangers : l'instrumentalisation du religieux dans une équation et une perspective politique et identitaire qui fait du religieux non pas un rapport de coexistence, de tolérance, d'acceptation de l'autre, et de vécu en commun, mais un rapport d'opposition à l'autre, et surtout un rapport d'identité. Cette instrumentalisation du religieux risque de glisser vers une opposition confessionnelle qu'il est dans l'intérêt de tous d'éviter. La course à l'armement et le risque d'armement nucléaire, dans un environnement d'exacerbation des conflits identitaires, politiques et religieux est un réel danger qui menace des régions comme le Moyen-Orient, mais aussi plus généralement la paix dans le monde. Pour favoriser la pacification, il faudrait œuvrer à tous les niveaux, afin d'éviter les déséquilibres démographiques, en particulier ceux causés par les immigrations massives à caractère communautaire. La démocratisation dans certaines régions doit également être un objectif. Seule la démocratie basée sur un compromis historique et un pacte de vie ensemble entre toutes les composantes de la société est garante de la représentation et de la protection de tous et de leurs droits. La démocratisation ne doit pas être un produit importé mais doit émaner des structures et des pratiques locales et s'appuyer sur les élites socio-professionnelles des pays concernés.

Le fait religieux doit être réorienté afin d'être un facteur de paix, de tolérance et d'acceptation de l'autre, une forme de laïcité positive qui intègre les religions dans une démarche positive, intégratrice, qui ne limite pas la religion à la sphère privée mais en fait un socle qui permet à tous de développer un sentiment d'appartenance à une maison commune.

Le monde occidental connaît une période de paix exceptionnelle. Mais des guerres ont éclaté aux marges de l'Europe. Des chrétiens orthodoxes font partie de régions étant des anciennes dépendances de grands pays d'Europe comme en Afrique du Nord. Les foyers de tension sont multiples au Proche et Moyen-Orient et dans les Balkans, pour ne citer que les lieux géographiquement les plus proches de nous. Dans ces régions, la notion identitaire religieuse est importante tant entre des personnes de confession chrétienne, Serbes et Croates par exemple, qu'entre personnes de religions différentes, chrétiens et musulmans, comme au Kosovo. Une bonne connaissance de la complexité de ces situations est centrale pour mettre au point une politique de défense et de sécurité adaptée. L'opinion publique est souvent très peu au fait de cette complexité et les médias ont tendance à outrageusement simplifier les

analyses. Elles restent superficielles, ce qui peut conduire à des erreurs de jugement graves. Les événements du passé ont laissé des traces profondes qui ne se guérissent pas facilement et sont souvent porteuses de comportements incompréhensibles aux yeux des observateurs extérieurs. Les conflits dans l'ex-Yougoslavie l'ont bien montré. La dimension religieuse peut être déterminante.

La montée du terrorisme depuis le 11 Septembre a entraîné la prééminence du thème de la sécurité. Mais pour nous le respect de la personne ne peut être sacrifié sur l'autel de la sécurité. La lutte contre le terrorisme doit être menée en respectant les lois nationales et internationales relatives au respect des Droits de l'homme. Rien ne saurait justifier des transgressions des principes que nous nous sommes fixés à propos du comportement vis-à-vis de nos ressortissants. Les puissances bénéficiant d'un statut d'extraterritorialité où la torture est tolérée au nom de la sécurité, ne font qu'ajouter de l'huile sur le feu en ressentiment entre les peuples et aux récriminations à l'encontre de l'Occident. Les conflits futurs naîtront de la montée des inégalités de revenus entre les pays et de la mondialisation. Les différences de niveau de vie ainsi que les différences de régime politique feront toujours de nos régions une terre promise pour les populations pauvres et soumises à des régimes politiques non démocratiques. Avec la facilité des déplacements consécutive à la baisse des prix du transport, nous devons nous attendre à une augmentation des mouvements de population vers les pays développés. Il sera à terme très difficile de tenir fermées nos frontières comme nous avons tendance à le faire aujourd'hui devant le flux migratoire de gens qui cherchent à rejoindre les pays riches dont les populations vieillissent. Les conflits se produiront donc bien plus au sein de ces derniers pays qu'entre eux. De même, la concurrence des pays à bas salaires ne va pas manquer d'exacerber les réactions protectionnistes ou xénophobes que nous observons déjà dans certaines parties de nos contrées, comme la Suisse. La politique de sécurité doit être une politique de codéveloppement impliquant un vrai partage et une redistribution verticale authentique entre les habitants riches de nos régions et les pays pauvres, et non un succédané intéressé.

Le dialogue et la compréhension mutuelle sont les armes les meilleures pour assurer la paix. Comme il a été dit, beaucoup de conflits naissent de l'incompréhension et de l'absence de dialogue, ou des préjugés enracinés dans la mémoire des peuples. L'accueil des étrangers dans des conditions acceptables fait partie des armes de la paix. La réaffirmation de la responsabilité personnelle de chacun est essentielle, car la politique de défense et de sécurité doit aussi s'appuyer sur des citoyens responsables et ouverts. Si la politique est l'art de faire évoluer les mentalités, elle a ici un très grand domaine d'application. De ce point de vue, la politique de défense et de sécurité est intimement liée à l'ensemble de valeurs que portent un programme et les hommes qui l'incarnent. Sans la personnalité et le charisme du général de Gaulle, les dispositions des Français face au conflit en Algérie n'auraient pas évolué de la même façon. La France ne serait pas sortie de la décolonisation comme elle l'a fait. L'usage de la

force armée ne peut être que le dernier recours face à une situation exceptionnelle, notamment à des fins humanitaires.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Je vous remercie, Monseigneur, et vous tous, de vos contributions et témoignages pour notre réflexion. J'aurais beaucoup de peine à résumer, ce que je ne fais d'ailleurs jamais, vos différents propos du fait de leur richesse. Je souhaite quand même, pour une fois, en retirer deux ou trois faits saillants avant de donner la parole à la Commission. Vous avez beaucoup insisté sur le travail qu'il est nécessaire d'effectuer en amont pour améliorer la cohésion relative aux décisions d'engagement militaires et sur la nécessité de mettre en place un contrôle démocratique sur l'emploi des moyens de sécurité, des forces de sécurité ou des forces armées, sorte de contrepoids au sentiment sécuritaire qui anime nos sociétés, compte tenu de la plus grande vulnérabilité dans laquelle elles se sentent, laquelle engendre des phénomènes de peur.

Dans la même veine, vous avez insisté sur la nécessité pour la nation de se reconnaître dans ses forces armées ou ses forces de sécurité. Il s'agit là d'un enjeu à la fois social, politique et humain très important.

Les uns et les autres, parfois au travers de points de vue différents, vous avez développé des réflexions sur les notions de légitimité d'emploi de la force, de guerre juste et de guerre légitime. Certains ont dit que tout conflit n'est pas illégitime, d'autres que, dans leurs Églises, les questions liées à la guerre juste font l'objet de positions plus radicales. Tel a été le propos du pasteur Claude Baty. Le père Hérouard a, quant à lui, cité le pape Jean-Paul II au travers d'une lettre écrite en 2000 peu après l'intervention des pays de l'Europe occidentale et des États-Unis au Kosovo et dans laquelle il est fait mention de la nécessité, parfois, dans des circonstances extrêmes, de prendre des initiatives concrètes pour désarmer l'agresseur.

Par ailleurs, l'accent a souvent été mis sur la nécessaire vigilance de nos sociétés. Il a été fait allusion aux textes qui font référence à la nécessité d'avoir des « veilleurs aux portes de la ville », une expression qui revient fréquemment dans les interventions.

J'ai noté enfin qu'il a été question des médias et de la communication en général. J'ai trouvé vos interventions très critiques à l'égard des médias et des risques de manipulations de leur part. L'autre jour, des journalistes sont venus nous interpeller pour organiser un débat sur la communication en temps de crise et autour des questions de la sécurité.

Mon intervention consistait seulement à donner quelques indications sur ce que nous venons d'entendre. Je donne la parole à Thérèse Delpech.

Thérèse Delpech — Merci beaucoup. Nous n'avons pas affaire aujourd'hui à des experts des affaires militaires. Nous avons fait appel à des représen-

tants de grandes religions et il faut donc que cette session ait un caractère un peu spécifique de ce point de vue. Il me semble que, le premier point à rappeler, est que, ni les grandes religions, ni leurs représentants, n'ont été toujours exemplaires en ce qui concerne la défense de la paix et leur attitude pendant la guerre.

Notre pays a été le lieu de massacres atroces à Paris même, entre les protestants et les catholiques, ce massacre n'étant pas le seul que j'ai en tête. De ce point de vue, j'ai trouvé remarquable qu'un d'entre vous, le professeur Mohamed Aïouaz ait expliqué, en faisant la différence entre ce qu'il a appelé la bataille mineure et la bataille majeure, en quoi il existe un déficit religieux. Il a été le seul orateur à marquer cette distinction qui est valable pour toutes les religions. La bataille majeure est la bataille intérieure pour les religions. C'est la raison pour laquelle Luther ne s'est pas impliqué dans la guerre des paysans et ce qui donne sens, dans la Bible, à la rencontre entre Jacob et Esaü, Jacob s'étant préparé pendant toute une nuit à se battre avec son frère Esaü avant d'y renoncer pour le rencontrer dans un cadre pacifique.

La distinction entre bataille mineure et bataille majeure représente une introduction à la défense des valeurs dont vous êtes tous porteurs. Elle est essentielle et ne doit jamais être oubliée.

Comme les batailles mineures concernent le sujet du dossier que nous avons à traiter, je souhaite vous poser deux questions. La première porte sur l'ingérence humanitaire. Dans les cas où des populations, parce qu'il s'agit de minorités, sont massivement persécutées par les autorités centrales du pays auxquelles elles appartiennent, la défense de ces minorités vous apparaît-elle comme l'expression de ce que nous pouvons appeler une guerre juste ?

Il a été fait référence aux armes inhumaines, lesquelles constituent un sujet très important pour la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge. Au sujet de ces armes inhumaines, quelle est votre position sur les armes nucléaires et sur la question de la dissuasion ?

Alain Delpuech — Je souhaite apporter un complément. Le Vatican est intervenu à différentes occasions sur la problématique des armes nucléaires, comme vous l'avez rappelé. Au-delà du thème de l'autodestruction, Jean-Paul II a fait valoir « la possibilité d'une soumission pacifique des individus, voire des nations entières, qui se trouveraient désavantagés vis-à-vis de ceux qui possèdent les moyens nécessaires ».

Cette manière de voir ou cette analyse est-elle en mesure d'influencer vos positions respectives quant à l'évolution du nucléaire militaire ?

Le professeur Mohamed Aïouaz — J'aimerais soulever deux faits importants concernant l'instrumentalisation avant de traiter à nouveau de la question de la légitimité d'un recours à la force quand des autorités locales agissent d'une façon injuste et inhumaine. Je tiens simplement à dire que, lorsqu'il s'agit de principes humains, toutes les religions favorisent la solution du recours à la force. Il ne faut pas mettre en avant une religion plutôt qu'une autre dans ce domaine.

Par exemple, l'émir Abd el-Kader a protégé les chrétiens à Damas. Il est possible de lire les textes fondamentaux de manière différenciée, tout le monde ne distinguant pas ce qu'ils cachent. C'est seulement, en évoluant de façon spirituelle, qu'il est possible d'en saisir tous les sens et notamment le sens humaniste. L'émir Abd el-Kader, aux reproches qu'on lui a adressé d'avoir protégé des chrétiens, des gens de confession différente de la sienne, a répondu que ce qu'il a fait devait l'être en vertu des principes même de la loi mohammadienne, selon laquelle les hommes sont la famille de Dieu et les plus proches et les plus aimés auprès de Dieu, sont ceux qui sont le plus au service de sa famille.

Voilà comment l'émir Abd el-Kader a justifié son action en faveur des chrétiens et la guerre menée au détriment de la paix promise ; une guerre n'ayant pas consisté, selon lui, à sauver des chrétiens mais à combattre des hommes venus envahir son territoire, la confession n'ayant joué aucun rôle dans son action.

S'agissant de la question de l'intervention en cas d'agression locale, je souhaite mentionner une formule fondamentale dont l'auteur était un grand savant musulman : « La justice est le principe fondamental et non pas la foi. Une nation peut subsister avec la foi, mais elle ne peut pas subsister ni même fonctionner, lorsqu'il y a une injustice. » L'auteur disait à ce propos que Dieu pourrait donner la victoire à un État ou à une nation qui ne partagent pas les mêmes confessions, sur un État qui partagerait la même confession mais qui ne serait pas juste.

C'est donc le principe de justice qui prévaut dans l'intervention militaire. C'est pour cette raison que, pour le prophète de l'islam, il n'y a pas droit de toucher à une femme, de détruire une culture, de s'attaquer à une personne qui s'adonne à une démarche rituelle ou spirituelle. La guerre est donc ici une manière de faire face, de manière légitime, à des personnes qui envahissent un territoire injustement. Le principe de la religion ne saurait donc, en aucun cas, encourager et favoriser le principe d'une guerre ou d'un conflit.

Le père Antoine Hérouard — Je reviens sur la question de l'ingérence humanitaire. Voilà ce que disait précisément le pape Jean-Paul II dans le discours qu'il a prononcé lors du jubilé des forces armées en l'an 2000 : « La tâche comporte parfois, comme l'expérience l'a montré, des initiatives concrètes pour désarmer l'agresseur. Je veux ici faire allusion à ce que nous appelons l'ingérence humanitaire qui représente, après la faillite des efforts de la politique et des instruments de défense non violents, la tentative extrême à laquelle recourir pour arrêter la main de l'injuste agresseur. »

La possibilité de recourir à la force est donc clairement mentionnée. Mais elle n'est pas un prétexte. Il est bien indiqué qu'elle intervient après la faillite des efforts politiques et des instruments de défense non violents. Elle ne peut donc pas être le premier moyen utilisé. Cette possibilité réelle peut constituer même un certain devoir moral. Il est ainsi plus facile, face à des agressions qui frappent des populations lointaines

avec lesquelles il existe peu de liens économiques, de détourner pudiquement le regard.

Concernant le nucléaire, la condamnation du recours à l'arme nucléaire tient à la puissance même de la destruction qu'il entraîne. Ceci étant dit, vous savez sans doute que, dans les années 1980, il y a eu des débats importants autour de ce thème dans les épiscopats de différents pays, lesquels ont abouti à des déclarations qui n'étaient pas divergentes mais présentaient des accents différents.

Pour ce qui concerne la France, le texte insistait sur le fait que la menace n'est pas l'emploi. Cette position peut paraître un peu casuiste. Car l'équilibre des forces se traduit aussi par le fait que la possession de l'arme nucléaire débouche sur un certain équilibre. Il en a été ainsi pendant toute la guerre froide. En même temps, il existe une interrogation plus profonde, consistant à se demander ce que signifie d'avoir une arme si, d'emblée, on indique qu'on ne l'utilisera jamais. Dans quelles conditions serait-il possible d'y avoir recours ?

La réflexion vise plutôt à s'interroger sur l'opportunité de limiter le développement des armes nucléaires pour ceux qui les possèdent aujourd'hui. Il est très bien de vouloir lutter contre la prolifération des armes nucléaires, notamment en Iran. Mais en même temps, la position des pays détenant ces armes n'est pas très solide, car ils ne montrent pas l'exemple. Il s'agit de savoir ce qui sera autorisé à certains États et interdits à d'autres, et pourquoi.

En contrepoint, je souhaite souligner une autre chose. Nous nous posons beaucoup de questions aujourd'hui, et à juste titre, sur les armes nucléaires, les armements lourds, etc. Mais il faut aussi rappeler que, dans le monde actuel, les armes qui tuent le plus grand nombre de personnes sont les armes légères. Or, peu d'efforts sont entrepris pour limiter leur trafic, leur production et leur commerce. Les armes légères tuent des populations entières dans des pays instables.

Jean-Claude Mallet — À cet égard, je souhaite indiquer que nous avons été saisi par le collectif contre les armes légères regroupant plusieurs associations.

François Heisbourg — Vous êtes tous les cinq des représentants des religions du Livre. Le Décalogue dit que tu ne tueras point. Or le fait de déroger à ce commandement représente l'acte le plus grave qui puisse être commis, ce qui m'amène à aborder la question de la légitimité de la guerre. Qu'est-ce qu'une guerre juste ?

Une des tentatives les plus abouties pour formaliser la définition de la guerre juste est celle de saint Thomas d'Aquin. Je parle de mémoire et sous le contrôle d'éminents théologiens qui pourront me corriger si je dis des bêtises. Saint Thomas d'Aquin a énoncé certains principes : le principe de proportionnalité, le principe d'efficience – soit permettre à la guerre d'atteindre le principe qu'elle s'est assignée –, le principe de l'examen des autres voies de recours lorsque celles-ci sont inefficaces et le principe de gravité selon lequel l'absence du recours à la guerre conduirait à un plus grand mal. Je souhaiterais que, les uns et les autres, vous

vous positionniez par rapport à cette définition de la guerre juste telle qu'elle a été formalisée par saint Thomas d'Aquin et qui constitue la base, non pas du droit de la guerre (*jus in bellum*), mais du droit par rapport à la guerre (*jus ad bello*).

Olivier Debouzy — Je souhaite juste faire un commentaire sur les propos du père Hérouard. Il me semble qu'il y a un véritable effort des puissances nucléaires en matière de désarmement. Pour reprendre l'exemple que je connais le mieux, celui de la France, notre pays a réduit, depuis un peu plus de dix ans, d'un tiers le nombre de ses têtes nucléaires et éliminé deux systèmes sur les quatre qu'elle possédait.

Concernant les Américains et les Russes, ils ont réduit, en dix-sept ans, de 50 % à 75 % leur arsenal nucléaire en matière de têtes opérationnelles. Je suis donc un peu surpris de votre position et il me semble que nous pouvons nous poser une question, question que je vous pose à vous monsieur l'Abbé ainsi qu'à toutes les éminentes personnes réunies ici devant nous : quel est l'arbitrage que nous devons effectuer dans la société laïque qui est la nôtre, entre les moyens de la violence et le maintien d'un consensus social et d'une charge, acceptable pour la société, du budget de la défense ?

Le nucléaire est à la fois une défense sans hommes, puisque seulement quelques milliers de personnes servent la dissuasion nucléaire, une défense sans moyens – la France ne possède que 40 aéronefs et 4 sous-marins nucléaires – et une défense sans argent. Nous dépensons, en effet, à peine 0,15 % du PIB pour financer la dissuasion nucléaire. Est-ce qu'au fond, la dissuasion nucléaire n'est pas un moindre mal ?

Le rabbin Haïm Korsia — Je souhaite relier votre question, très juste, à celle de Mme Delpech dont l'intervention m'a donné envie de réagir pour donner mon interprétation du combat entre l'ange et Jacob. Jacob s'est préparé à une discussion, puis a préparé la guerre, en partageant son camp avant de prier. Les religions ne peuvent pas faire abstraction de la prière qui représente une forme d'action.

Le nucléaire ne renvoie pas à une prière mais à une espérance. Il n'a pas vocation à servir, mais à se traduire par un équilibre des menaces ; d'où les réticences très fortes aperçues lors d'un congrès à Munich sur ce qu'on appelle les « mininukes ». Car une mini-arme nucléaire invite à se poser la question de son utilisation. Il s'agit d'un moindre mal, d'une mini-arme. Or avoir recours au nucléaire, c'est mettre le doigt dans un engrenage que nous ne maîtrisons plus. Le nucléaire, qu'il s'agisse d'armes massives ou de mini-armes, a vocation à ne pas servir.

Vous avez posé une question sur l'écrasement moral que vivraient les pays dépourvus de l'arme nucléaire. Il a été demandé à deux pays, le Brésil et l'Afrique du Sud, des pays qui avaient pratiquement acquis l'arme nucléaire, de mettre un terme à cette politique d'acquisition en échange de compensations d'ordre politique, économique, etc. Nous remettons à niveau des pays qui sont d'accord pour ne pas prendre le risque de participer à la prolifération des armes nucléaires en les aidant. La solution à la menace réside souvent dans le partage. L'un d'entre vous a parlé

d'efficience et je suis d'accord. L'éthique est souvent opposée à l'efficacité. En gros, ceux qui parlent d'éthique empêchent les machines de ronronner et de fonctionner. Je ne suis pas d'accord avec ce point de vue. L'éthique véhicule de la confiance et la confiance apporte plus d'efficacité. Cette interprétation est centrale et pour conclure, sans revenir au texte premier, il n'est pas écrit dans la version originelle de celui-ci « Tu ne tueras point » évoqué par M. Heisbourg, mais « Tu ne commettras pas de meurtre ». Les deux formulations sont sensiblement différentes.

Le pasteur Claude Baty — La question de l'ingérence humanitaire me paraît importante, peut-être spécialement en France, en raison de son histoire et de ses liens avec le continent africain où nous nous sommes adonnés à des ingérences humanitaires ; ces ingérences existant encore aujourd'hui et étant parfois mal comprises. C'est pourquoi, il nous semble, de manière générale, que ces ingérences doivent s'effectuer autant que possible dans le cadre d'un mandat international, celui de l'ONU de préférence, et ne pas se résumer à faire prévaloir des intérêts particuliers susceptibles de discréditer les meilleures intentions et les meilleures déclarations. Autant nous sommes très sensibles à ce qui est essentiel pour beaucoup de personnes et de pays du continent africain, c'est-à-dire au maintien de la sécurité pour les habitants, autant nous sommes bien conscients que les ingérences doivent avoir lieu avec beaucoup de circonspection.

Pour ce qui concerne les armes atomiques, je me souviens du temps où il existait un service militaire obligatoire au cours duquel on m'avait expliqué la force de la dissuasion nucléaire et la manière dont elle fonctionnait. Je n'ai pas d'avis à donner sur l'aspect technique des armes. Je remarque simplement qu'il a souvent été question d'équilibre de la terreur. Or, en tant que chrétien et religieux, je ne pense pas que nous puissions nous satisfaire à longue échéance de ce genre d'équilibre. Je donne un avis, non pas sur la dimension technique, mais sur un principe, une éthique.

Sur les armes, comme on me l'a rappelé récemment, aujourd'hui on tue plus avec la machette qu'avec des armes lourdes. S'il s'agit d'une réalité, il n'empêche qu'il convient d'être attentif aux dégâts que peuvent produire les mines antipersonnel et à l'utilisation que nous pouvons faire des armes.

Monseigneur Emmanuel Adamakis — J'introduirai ma réponse par une notion très générale. Ainsi, la paix est un don de Dieu. Nulle part, vous trouverez que la guerre est un don de Dieu. Ce que les religions monothéistes comme les nôtres défendent est la paix. Il n'est pas dans notre tradition de parler de combat mineur ou de combat majeur. Ce que nous connaissons est le combat intérieur, celui de l'homme qui doit se battre pour devenir meilleur, pour changer la société dans laquelle nous vivons.

Nous ne pouvons pas accepter, telle qu'elle, la notion de guerre juste. Ce que nous acceptons est la notion de légitime défense qui ne correspond pas à une guerre agressive. Dans le domaine de l'humanitaire, on ne dit pas que l'église doit bénir les armes avec de l'eau bénite, mais qu'il

faut privilégier l'amour communautaire avant tout. C'est dans ce sens que nous appréhendons la notion de légitime défense chargée notamment d'assurer la sécurité d'hommes, de femmes et d'enfants dans un pays victime d'une agression.

En ce qui concerne les armes nucléaires, nous sommes contre et je me réjouis que la France ait réduit le nombre de ses têtes nucléaires. En tant que chrétiens, nous sommes contre ces armes de destruction massive.

François Sureau — Je souhaite faire une remarque et poser deux questions au professeur Aïouaz. J'ai été assez frappé, pour ma part, de tout ce qui, dans vos propos, était commun aux différentes Églises et transcendait la simple philanthropie ou les réactions morales élémentaires. Je suis très frappé du fait qu'à chaque fois qu'une société laïque, fut-elle regroupée dans le cadre d'une commission publique comme la nôtre, interroge les représentants d'une religion, elle en vient très vite à leur demander leurs options pratiques sur l'arme nucléaire en oubliant la voix secrète qui les sous-tend et que vous avez magnifiquement rappelée pour certains d'entre vous, à savoir le mélange particulier entre une ascèse individuelle et le sens de la justice comme principal facteur de paix, ou simplement une véritable conscience de l'altérité.

J'ai été, pour ma part, frappé de ces propos et il s'agit de l'un des messages les plus importants que vous avez adressés à cette Commission, qui est que les Églises ou les différentes confessions ne sont pas des prescripteurs de morales, mais parlent d'ailleurs. Comme le disait le père de Lubac, les catholiques ont toujours trouvé les tenants des religions à la fois exagérément réactionnaires et révolutionnaires, ce qui est probablement le signe qu'elles disent une partie de la vérité. Voici la remarque que je voulais faire.

Pour en revenir aux choses pratiques, j'ai deux questions que je souhaite poser par souci de comprendre et d'éclairer la Commission sur des points qui font débat. La première question concerne l'islam. Vous représentez ici une religion qui est celle d'un grand nombre de nos citoyens mais qui, en même temps, au bénéfice d'un néologisme, l'islamisme, est généralement perçue en France, y compris au sein de la Commission que nous représentons, comme un facteur de guerres, de divisions et de troubles. Il s'agit de la réalité historique contemporaine et je souhaite savoir comment vous vivez cette contradiction et, s'il y a malentendu, comment vous êtes en mesure de l'interpréter autrement qu'en stigmatisant un défaut de connaissances de l'islam. Selon le discours classique, l'islam est une religion de paix, ceux qui en parlent mal ne la connaissent pas. Comment historiquement appréciez-vous cette situation particulière ?

Ma deuxième question porte sur un point que vous avez rappelé. Il s'agit de l'absence de distinction entre le spirituel et le temporel. Comment cette absence de distinction vous paraît-elle à court, moyen ou long terme, compatible avec la conception républicaine de la laïcité ? Cette question est importante, car cette conception est à la fois facteur de neutralité de l'État et de liberté dans la détermination des consciences individuelles. Aussi comment pensez-vous que l'absence de distinction, entre ce qui est spirituel

et ce qui est temporel, puisse durer au sein d'une grande religion nationale alors que la laïcité, pour les deux facteurs que je viens d'indiquer, est l'un des moteurs les plus puissants de la cohésion française et l'un de ceux qui peut justifier cette action extérieure.

Le professeur Mohamed Aïouaz — Je souhaite tout d'abord dire que ce questionnement ne se pose pas pour vous, mais s'est posé pour les musulmans eux-mêmes. Un ouvrage très important a fait scandale en Égypte. Il s'intitule *L'islamisme contre l'islam* et son auteur, un avocat, au début de son ouvrage, indique que Dieu a voulu que l'islam soit une religion, et que les gens veulent en faire une politique.

Pour comprendre exactement ce phénomène et quels sont les perspectives et les événements à venir, il faut rappeler que les « traditions » (hadith) ne parlent pas du temps d'un point de vue linéaire ou quantitatif, mais d'un point de vue qualitatif.

Cette notion traditionnelle du temps « qualificatif » évoque le fait qu'à la fin d'un cycle, il y a une dégénérescence intellectuelle, laquelle s'opère à travers les siècles et donne lieu à l'instrumentalisation de la religion et à cette incompréhension du message fondamental transmis par celle-ci. Je suis originaire d'Algérie et j'appartiens à cette nation qu'est la Ouma, laquelle a le plus souffert de ce phénomène. La dégénérescence a lieu dans chaque civilisation et généralement l'interprétation et l'instrumentalisation de la religion sont montrées du doigt à la fin de chaque cycle. C'est ce qui se produit actuellement dans le monde musulman et au-delà, sur un plan planétaire.

S'agissant de la laïcité et de l'absence de distinction entre l'autorité spirituelle et l'autorité temporelle, j'ai souvent défendu la laïcité pratique. Il est possible de parler de cette notion dans l'islam, mais pas de manière doctrinale. Le monde, dans sa totalité, n'est rien que le reflet d'une vérité métaphysique. Nous ne pouvons pas trouver là cette séparation entre ce qui est temporel et ce qui est spirituel. Si les chrétiens parlent du retour du Christ à la fin des temps, pour nous, musulmans, le Christ est un prophète vénéré et il reviendra à la fin des temps en tant que porteur de la sainteté universelle. Le cycle actuel arrive à sa phase finale et il a besoin de ce souffle promis. Il s'agit d'une loi de l'histoire qui se présente traditionnellement comme suit : il existe une dégénérescence et selon René Guénon, l'un des éminents métaphysiciens français, toute dégénérescence dans une civilisation, notamment la civilisation moderne matérialiste, est due à l'absence ou à la dégradation progressive de la spiritualité primordiale.

Je souhaite, à ce niveau, souligner un point important. L'arme nucléaire a le potentiel pour détruire deux fois la Terre et tout ce qu'elle contient. Elle traduit l'évolution d'une civilisation qui n'a pas tenu compte de cette dimension spirituelle. Pour René Guénon, le monde moderne ou civilisation occidentale, s'il n'arrive pas à se ressaisir vite, risque tôt ou tard de sombrer dans un cataclysme. Si le monde occidental doit être mis en garde contre un danger, quel qu'il soit, c'est avant tout contre lui-même. L'arme nucléaire s'inscrit dans l'évolution de toute une

civilisation et, toujours selon René Guénon, la civilisation moderne, aujourd'hui, ne s'arrête pas uniquement à un territoire géographique bien déterminé. Elle affecte pratiquement le monde entier.

Voilà ce que la tradition nous apprend. Mais en fin de compte, la question est bien plus profonde. Ce n'est pas à travers un enseignement supérieur ou superficiel qu'il nous sera possible de comprendre ce dont je viens de parler. Comme l'a indiqué un intervenant au début de son propos, la volonté de Dieu correspond à la volonté de l'homme. Dire qu'on est contre quelque chose n'apporte rien, hormis le fait de donner une position personnelle. Mais le fait de condamner le terrorisme et l'instrumentalisation de la religion pourra-t-il changer la donne ?

Ma conviction est que nous échouerons. Je pense que le cycle actuel doit aboutir à son terme, très prochainement selon moi, pour que nous connaissions un redressement positif. C'est de ce point de vue que j'envisage l'absence de distinction entre ce qui est temporel et ce qui est spirituel. Ce n'est pas dans le sens de l'instrumentalisation de la religion ou de sa politisation. Ça, nous le condamnons. Toutefois, la religion ne se réduit pas à un rituel. Elle embrasse tous les champs de la vie humaine et elle représente un moyen d'accès à quelque chose qui la dépasse et c'est cette connaissance qui fait défaut aujourd'hui au monde moderne. Or c'est grâce à l'Orient et seulement à lui que le monde moderne pourra revenir à la dimension traditionnelle de la religion.

Jean-Claude Mallet — Je souhaite prolonger la question posée par François Sureau. Un élément est assez frappant si nous comparons la situation actuelle et la situation réelle, rappelée par François Sureau tout à l'heure, de 1994, année de l'élaboration du précédent Livre blanc. Nous avons assisté, au cours des dernières années, à une montée en puissance du facteur religieux, élément d'alimentation, désiré ou non, de la violence. Comment vivez-vous cette espèce de grand écart qu'il y a aujourd'hui et que vivent nos concitoyens, vos fidèles et l'ensemble du monde et pas seulement occidental, entre les affirmations répétées par l'ensemble des Églises sur la nécessité d'avoir et de construire la paix et la montée en flèche, au cours des dernières années, d'un repositionnement des religions, et pas seulement de l'islam, au travers d'une série de discours et du pullulement des sectes ?

Un certain nombre de territoires sont aujourd'hui des territoires de mission au sein de vos églises et replacent les religions au centre des conflits, y compris, le cas échéant, de manière très individualisée, s'il n'existe pas de séparation entre la sphère politique et la sphère religieuse.

En tant qu'hommes d'églises porteurs de cette foi et de cette conviction, comment vivez-vous cet écart ? Ma question s'adresse à l'ensemble des personnes présentes.

Le rabbin Haïm Korsia — La religion est utilisée comme prétexte à toutes sortes de conflits. Toutefois, dire ceci consiste à se dédouaner assez facilement de ses responsabilités. Comme vous l'avez indiqué tout à l'heure, on a beaucoup tué au nom de Dieu. Il est très difficile de répondre à la question portant sur la notion de la guerre juste. Car chaque belligérant

considère que sa guerre est juste. Je vous mets au défi de me prouver que les Nazis ne considéraient pas leur guerre comme étant juste. Il faut accepter que le camp d'en face ait une conception de la guerre juste qui ne soit pas la mienne. Porté par ma conviction que ce je défends est juste, je cherche à m'élever au-dessus des contingences matérielles, chaque camp ayant conscience d'être porté par celles-ci. Or ce qui se trouve au-dessus de tout est la foi. Il est beaucoup plus pratique de dire que l'on combat au nom de Dieu, plutôt que pour un morceau de territoire, du pétrole, etc.

Il est nécessaire d'avoir cette réalité à l'esprit, même s'il est difficile de l'évoquer, car l'histoire nous montre que nous n'avons pas toujours été clairs sur ces engagements. Malgré tout, tous les conflits où la religion entre en jeu d'une manière ou d'une autre ont toujours préexisté avant les engagements religieux. Plutôt que de guerre juste, je préfère parler d'engagement légitime. Nous ne parlons plus de guerre mais d'engagement, d'engagement légitime.

Jean-Claude Mallet — Il ne faut pas jouer sur les mots. Si nous jouons sur les mots, nous allons entrer dans une casuistique délicate.

Le rabbin Haïm Korsia — Pardonnez-moi. L'engagement légitime se distingue de la guerre juste. Ainsi, dans la grande théorie développée par Hobbes dans *Léviathan*, nous acceptons d'oblitérer une part de notre liberté pour que l'ensemble de la société fonctionne. J'ai théorisé ceci au travers de l'exemple du feu rouge. Quand j'arrive à un feu rouge, j'aimerais bien continuer à rouler en voiture. Un feu me demande de marquer un arrêt pour permettre à la circulation de se fluidifier. L'idée est que, s'il n'existe pas cette justice ou un ordre légitime, alors il y a une violence privatisée.

La réalité montre que, tant au niveau des guerres que pour la sécurité intérieure, les personnes mettent en place leur propre sécurité quand elles ne sont pas contentes des services des forces de l'ordre. Il en est de même au niveau des nations et l'enjeu devient de savoir qui gère la violence. Je préfère que cette violence soit gérée par un État sur la base de règles et d'une justice qu'il est possible de discuter à un moment ou un autre – je mesure l'honneur qui nous est fait de participer à cette grande réflexion – plutôt que de manière privatisée, légitime ou illégitime, par les riches. La vraie question se trouve à ce niveau et en la posant de cette façon, la question du prétexte religieux tombe *de facto*.

Jean-Claude Mallet — Merci. Je demande à chacun d'entre vous de conclure.

Le père Antoine Hérouard — Bien entendu, en évoquant la notion de guerre juste, je ne veux pas justifier la guerre mais plutôt mettre en avant certains critères pour la limiter ou restreindre sa validation. D'un point de vue historique, c'est ce à quoi a conduit la guerre juste et qui n'a pas toujours été couronné de succès.

Pour en revenir à votre question, monsieur le Président, il me semble que ce ne sont pas tellement les religions qui se trouvent propulsées au cœur des conflits en tant que telles, mais plutôt la dimension religieuse

de l'homme, aujourd'hui plus visible dans la vie des sociétés et des personnes les composant que par le passé où nous avons tenté de rejeter le religieux dans une sphère purement privée. La dimension religieuse fait partie de la nature humaine et est incontournable. Elle se situe aussi, par là même, dans toutes les lignes de fracture évoquées par les uns et les autres, la conséquence en étant que toutes les injustices, les souffrances et le sentiment de rejet qui peuvent habiter certains à juste raison vont avoir une traduction dans la manière de vivre l'engagement religieux. C'est davantage de cette manière que nous devons aborder la question.

Le pasteur Claude Baty — Si, dans le protestantisme, certains ont une position envers la guerre proche de celle de saint Thomas d'Aquin, d'autres, de type anabaptistes, prennent très au sérieux le sermon sur la montagne et des paroles du Christ comme les suivantes : « Si on te frappe sur la joue gauche, tends la joue droite… Aimez vos ennemis… Heureux les artisans de paix… » ; des paroles qui amenaient un certain nombre de protestants à être objecteurs de conscience et à refuser de porter les armes. Aux yeux de ces derniers, il n'existe en effet aucune légitimation à la guerre. Cette question travaille les Églises qui ont une allergie à tout ce qui relève des conflits armés à cause du Christ.

François Sureau — Je souhaite juste revenir sur un sujet fondamental. Votre réponse sur la laïcité me laisse un sentiment d'insatisfaction, lequel ne vient pas de vos références au millénarisme gnostique de René Guénon qui m'est tout à fait étranger.

Mon insatisfaction vient plutôt de la réduction implicite que vous faites de la valeur positive de la laïcité, y compris sur le plan religieux, quand vous affirmez que ce qui est spirituel ne peut pas être séparé de ce qui est temporel, car la foi a vocation à informer la totalité de l'existence de l'homme. Il en est ainsi certes, mais seulement dans la liberté et c'est cette liberté que la laïcité vise à préserver. C'est la raison pour laquelle elle est assez indépassable.

Le professeur Mohamed Aïouaz — Tout à fait. Mais la liberté de pratiquer sa religion est une règle dans l'islam, même si des abus ont pu avoir lieu en la matière. Les textes fondamentaux indiquent qu'il ne doit pas y avoir de contraintes en matière de religions. Il ne faut pas aborder ces conflits en se positionnant dans un cadre interconfessionnel. Il peut y avoir des conflits et des guerres entre des peuples d'une même confession. Il est d'ailleurs évoqué dans le verset que, si deux groupes d'entre vous s'entretuent, il faut d'abord essayer d'opter pour la réconciliation et si celle-ci est impossible, alors il devient nécessaire de combattre le groupe qui commet des injustices et des abus jusqu'à ce qu'il revienne dans le droit chemin. Ce précepte est toujours intervenu dans l'histoire de l'humanité. Il ne faut pas être utopiste sur le sujet. Il y a une réalité. Chacun l'explique de son point de vue.

François Sureau — Mon propos n'était pas utopique. Il était extrêmement réaliste au contraire sur la gestion des cas de conflits avec une prescription religieuse directement contradictoire avec la loi civile.

Jean-Claude Mallet — Je remercie chacun d'entre vous pour votre contribution à notre réflexion sur les différents sujets que vous avez abordés : bataille intérieure, préparation de la cohésion et mesures de prévention. Nous ne laisserons pas vos messages de côté. Merci beaucoup à vous.

AUDITION
DE M. SOULEYMANE BACHIR DIAGNE

JEUDI 31 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Professeur Souleymane Bachir Diagne, vous venez du Sénégal, vous êtes philosophe et spécialiste de questions relatives à la philosophie islamique en particulier. Vous avez commencé vos études supérieures à l'École normale supérieure de la rue d'Ulm et avez été reçu à l'agrégation en 1978. Vous avez étudié à la Sorbonne et à Harvard dans le domaine de la philosophie, des lettres et des sciences humaines. Vous avez été conseiller du Président Abdou Diouf pour les questions liées à la culture et à l'éducation, et vous avez écrit nombre de textes sur l'histoire de la logique, de la philosophie, en particulier dans le monde islamique et en Afrique. Vous venez de faire paraître un ouvrage sur la philosophie de Léopold Sédar Senghor.

Vous enseignez actuellement à l'Université Northwestern d'Evanston, dans l'Illinois, aux États-Unis et vous avez eu la courtoisie d'accepter notre invitation pour nous exposer votre point de vue sur ces questions très larges de défense et de sécurité nationale. Nous avons la volonté d'ouvrir le plus largement possible notre réflexion à des penseurs, philosophes, sociologues ou représentants de communautés religieuses. Ceci nous permet d'avoir un aperçu des réflexions menées sur les questions de défense et de sécurité, au-delà des cercles habituels.

J'ajoute que nous sommes très attentifs au regard que vous pouvez porter en tant que citoyen d'un pays africain sur la relation entre la France et l'Afrique, et entre l'Afrique, la France et l'Europe. À ces titres, nous avons pensé que vous pouviez nous apporter une contribution utile ; je vous suis donc très reconnaissant d'avoir accepté notre invitation.

Souleymane Bachir Diagne

Merci à la Commission de la confiance qu'elle me manifeste en me demandant de venir m'entretenir avec elle. Je suis heureux que l'Afrique, par ma voix et sans doute d'autres, occupe une certaine place dans vos réflexions.

Je voudrais, avant de répondre à vos questions, dire quelques mots sur les grandes évolutions qui se dessinent à l'heure actuelle sur le continent africain. Il est important, pour essayer de se projeter dans l'avenir, en ce qui concerne l'Afrique, de donner une grande place aux paramètres

démographiques. Il *faut donc d'abord* considérer la démographie et je parlerai plutôt de l'Afrique subsaharienne en la matière. Les démographes projettent qu'à l'aube de 2050, un Africain sur deux vivra en ville. L'urbanisation est un phénomène extrêmement important, il faut donc regarder les perspectives à partir de l'angle démographique.

Dans certaines régions, dans une génération, nous arriverons à cet équilibre entre le monde urbain et le monde rural. Je ferai tout d'abord deux remarques.

Premièrement, cette urbanisation se fait sans une révolution industrielle qui lui corresponde. C'est un phénomène sans précédent historiquement. Cette situation d'équilibre entre population urbaine et population rurale s'est produite en France, aux alentours des années 1930, après avoir été précédée par près d'un siècle de révolution industrielle. Ce qui se produit en ce moment en Afrique est différent : les populations se dirigent vers les villes, davantage pour fuir le monde rural que pour des raisons positives qui les attireraient en ville. Autrement dit, une urbanisation sans emploi urbain véritable est un phénomène que l'humanité, dans d'autres régions, n'a pas connu. Cela indique quelle sera la nature des problèmes africains.

Lorsque l'on dit « ville » et « devenir citadin » en Afrique, l'on se réfère, la plupart du temps à des zones urbaines très peu, voire pas du tout, urbanisées. Il s'agit davantage de logements dans les bidonvilles, dans des zones marginales à la périphérie des villes, plutôt que des villes véritablement organisées.

Nous avons donc toutes les raisons de considérer que cette urbanisation, laquelle sera déterminante dans les évolutions démographiques, se fait dans un certain chaos.

Il n'en demeure pas moins que la ville et les mégapoles africaines qui se créent ainsi constituent, à l'heure actuelle, le véritable creuset des transformations des valeurs de l'Afrique. En effet, nous avons une sorte d'image d'Épinal de l'africanité comme équivalente à certaines valeurs de solidarité, de partage, d'importance du collectif par rapport à l'individuel. Mais tout cela se corrode très vite. L'urbanisation que je viens de décrire joue pour beaucoup dans ce phénomène.

D'un point de vue positif, ces intensifications urbaines provoquent innovation, créativité, dynamisme, pour l'essentiel dans ce que l'on appelle le « secteur informel », c'est-à-dire le commerce (pouvant aller du commerce improvisé, sorte de « débrouille », à une véritable petite ou moyenne entreprise). Cependant, nous sommes loin du schéma bucolique récemment véhiculé dans un discours très controversé. En effet, nous sommes très loin de l'image bucolique du paysan africain engagé dans un rythme cyclique des saisons. Il faut tenir compte de cette réalité africaine et la lire à travers le prisme démographique que je viens de dessiner à grands traits.

En conséquence, les questions d'insécurité vont être liées à ces intensifications urbaines. En Afrique, la notion de sécurité humaine est une préoccupation majeure à l'ordre du jour. Ces peurs africaines peuvent

être considérées comme des peurs citadines de populations devenues maintenant urbaines.

Quel visage prend l'insécurité ? Celui de la fragmentation. L'Afrique est menacée, à l'heure actuelle, de fragmentation ethnique et religieuse. Cela se superpose aux intensifications urbaines dont j'ai parlé tout à l'heure.

Deuxièmement, je voudrais faire une remarque concernant l'émigration. L'émigration peut être considérée comme le prolongement naturel de ces mouvements démographiques et de ces intensifications urbaines. À l'heure actuelle en Afrique, les sociétés sont jeunes si l'on regarde la pyramide démographique (les jeunes constituent une écrasante majorité de la population), avec des perspectives relativement inexistantes. Et celles-ci le sont particulièrement sur le plan de l'emploi mais aussi lorsque l'on considère les institutions que l'on voudrait penser comme fabriquant l'avenir (l'école, en particulier). En effet, les écoles et universités africaines vivent une crise profonde, alors que l'avenir se prépare justement à l'école. Tout cela participe à ce que j'ai appelé une « insécurité humaine » importante.

Un aspect qui en découle, sur lequel il est bon d'insister, est le risque d'un désenchantement démocratique. Encore récemment, l'Afrique apparaissait comme le continent oublié des Droits de l'homme et de la démocratie. Mais depuis le milieu des années 1980, cela a changé : des démocraties respectables se sont installées dans la plupart des pays. Ainsi, beaucoup ont connu le test ultime de la démocratisation, qui est l'alternance politique sans violence. Il serait bon de penser que, dans cette lancée, des évolutions vont se dessiner. Mais, la question qui se pose est de savoir quel degré de pauvreté et quel degré de désespérance sont compatibles avec la continuation de l'expérience de transition démocratique. Le désarroi de ceux qui, littéralement, se jettent à l'eau pour émigrer, avec pour sentiment que l'avenir est ailleurs, est à cet égard inquiétant.

À présent, quelles sont les perspectives positives d'évolution de la situation que je viens de dessiner ? Si je réfléchis aux tendances à la fragmentation, je crois qu'il existe une sorte de rêve africain (au sens où l'on parle de « rêve américain ») qui est une forme de retour de l'idéal panafricain. L'idéal panafricain, qui a agité les esprits et soulevé la jeunesse africaine au moment des indépendances, s'est détruit. À l'heure actuelle, une nouvelle réflexion est engagée sur une forme plus réaliste de panafricanisme, consistant à dire que le regroupement d'États (une certaine forme d'unité africaine) serait la meilleure réponse à apporter, d'une part à la désespérance des jeunesses africaines, et de l'autre, à la pression externe de la mondialisation. Je crois également que la marche vers les formes d'union et d'unité africaine, est, à l'heure actuelle, ce que nous pouvons offrir comme rêve et comme frontière à la jeunesse africaine. En la matière, je crois en l'appui que l'Europe, et la France en particulier au sein de l'Europe, pourrait apporter à cette « nouvelle frontière ».

Si les souverainetés étriquées ont échoué et que chacun s'entend sur le fait qu'il faut offrir des espaces plus larges au développement africain, la communauté internationale, l'Europe, la France, auraient un rôle

majeur à jouer en poussant et en aidant les formes d'intégration qui se présentent. La France a, en particulier, toujours revendiqué et joué à juste titre le rôle que l'Histoire lui a donné, celui de l'avocate naturelle des États africains au sein des instances internationales et de l'Europe. Ce rôle pourrait être joué quand il s'agira de faciliter les processus d'intégration et d'unité africaine. En effet, les Africains s'accordent à considérer cette unité africaine comme une possibilité d'avenir, une nouvelle frontière qui est offerte à l'énergie culturelle collective. Il faut noter toutefois que certains craignent que la France n'abandonne son rôle d'avocat pour se tourner essentiellement vers l'Europe.

Par ailleurs, les Africains sont très attentifs à la manière dont l'immigration est traitée en terme de sécurité et d'identité nationale par la France. Ils sont également, pour la majorité d'entre eux, très attentifs à la manière dont la composante islamique de cette immigration est prise en compte. Mais il se développe aussi une sorte de tropisme américain dans la jeunesse africaine. C'est un phénomène dont il faut tenir compte pour ce qui est de l'intelligence des évolutions futures sur le continent.

AUDITION
DE M. BERNARD MANIN

MERCREDI 31 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Professeur Bernard Manin, je vous remercie d'avoir accepté de contribuer à la réflexion de cette commission qui, je vous le rappelle, est principalement consacrée à la préparation d'un Livre blanc sur les questions de sécurité nationale et de défense. Nous essayons d'envisager tous les aspects de ces questions et leur perception dans notre société. Nous abordons les différents enjeux militaires, sociaux ou humains, ainsi que les enjeux politiques dans les domaines de la science politique, de la sociologie ou du constitutionnel.

Vous êtes directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales et professeur à l'Institut d'études politiques. Vous avez enseigné à l'École normale supérieure au début de votre carrière et, surtout, vous êtes philosophe et avez écrit de nombreux ouvrages, notamment sur la démocratie délibérative. Vous êtes un spécialiste de Montesquieu et de la représentation politique. Vous avez également écrit sur le rôle de l'Internet.

Professeur, merci d'avoir accepté de contribuer à notre réflexion de votre point de vue de philosophe et de spécialiste de la philosophie politique. Nous attendons beaucoup de cette contribution ce matin.

Bernard Manin

Merci, monsieur le Président. Le terrorisme, dont nous avons vu les manifestations les plus marquantes à partir du 11 septembre 2001, présente des caractères exceptionnels. Pourtant, nous devons et nous pouvons lui faire face avec des moyens ordinaires et communs.

Le terrorisme d'aujourd'hui présente, en effet, des caractères exceptionnels qui résistent à nos schémas habituels de pensée et d'action. Ainsi, par exemple, ce terrorisme trouve sa source en dehors du territoire national. Pour autant, il ne relève pas du registre traditionnel de la menace extérieure, car il n'émane pas de puissances territoriales étatiques, mais d'acteurs non étatiques clandestins, dispersés à la surface du globe et reliés en réseaux mouvants. Même s'il conserve une certaine base territoriale, ce centre territorial échappe au contrôle des États dans lesquels il est situé. Du coup, le phénomène terroriste se prête mal à notre notion usuelle de la menace extérieure et il échappe au système des rela-

tions internationales et interétatiques. De plus, cette menace inspirée du dehors pourrait avoir des ramifications intérieures. Elle constitue ainsi un défi pour la distinction que nous établissons en général entre sécurité intérieure et sécurité extérieure. De même, nous distinguons en principe les activités de renseignement et les enquêtes judiciaires. Or, dans de nombreux pays, dont la France, le système judiciaire participe dans une certaine mesure à la détection et à la prévention des activités terroristes. Ici la distinction entre services de renseignement et action répressive se trouve remise en question. La nature du terrorisme brouille, encore, la différence entre le modèle de la guerre et celui du crime. On peut argumenter que le terrorisme transnational relève à la fois de l'un et de l'autre, ou ni tout à fait de l'un ni tout à fait de l'autre. Enfin, ce terrorisme est inhabituellement dangereux. Il a déjà été capable d'infliger des dommages beaucoup plus considérables que les formes de terrorisme qui l'ont précédé. Et l'on peut craindre que la diffusion d'armes non conventionnelles ne rende le danger plus grand encore dans le futur. Le fait que le terrorisme n'entre pas aisément dans nos schémas habituels et nos distinctions lui confère indubitablement le statut de danger exceptionnel ou extraordinaire.

Cependant, il existe de puissantes raisons, non seulement de principe mais aussi pragmatiques, pour faire face à ce phénomène avec des moyens ordinaires, non pas des dispositifs d'exception, et avec des moyens généraux, c'est-à-dire non ciblés sur des catégories particulières d'individus. Je développerai successivement ces deux points.

PAS DE DISPOSITIFS D'EXCEPTION

Les États de droit et les démocraties ont, depuis longtemps et sous des formes diverses, développé des institutions permettant de faire face à des menaces exceptionnelles. Par-delà leur diversité, ces institutions présentent en fait une structure de base commune. Elles consistent en substance à suspendre temporairement certaines normes fondamentales de l'ordre constitutionnel dans des circonstances de péril public majeur. Les normes ainsi suspendues peuvent appartenir à deux types. Certaines institutions d'exception autorisent que les décisions visant à surmonter le péril soient prises sans respecter la division habituelle des compétences entre les différents pouvoirs publics. Alors que la division des pouvoirs constitue une norme fondamentale de l'État de droit, cette norme est ainsi suspendue pendant la durée du danger : le pouvoir est temporairement concentré à des fins de rapidité et d'efficacité. D'autres dispositifs d'exception autorisent, en temps de péril, des décisions publiques non contraintes par le respect de certains droits individuels, par ailleurs garantis dans la Constitution. Ici, c'est la garantie des droits individuels, autre norme essentielle de l'État de droit, qui se trouve provisoirement suspendue. Parfois, les deux catégories de normes sont simultanément suspendues ou relâchées. Dans tous les cas, la structure est la même : les dispositifs d'exception autorisent des actions publiques ne respectant pas

des normes et des valeurs par ailleurs consacrées, pendant le temps limité que dure le péril grave.

On peut en citer de multiples exemples. Ainsi, l'article 16 de la Constitution de 1958 dispose que, dans des circonstances de crise grave comportant une interruption du « fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels », le Président de la République est autorisé à prendre seul, sans intervention du Parlement, « les mesures exigées par ces circonstances ». Le caractère temporaire, et limité aux circonstances de la crise, d'une telle autorisation est marqué par la disposition suivante : les mesures prises par le Président de la République, est-il précisé, « doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics, *dans les moindres délais*, les moyens d'accomplir leur mission ». En remontant plus loin dans l'histoire française, on trouve un autre dispositif d'exception, aujourd'hui assez oublié quoiqu'il existe toujours dans notre Constitution (selon son article 36) : l'état de siège. Dans la tradition républicaine française, l'état de siège pouvait être déclaré en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée. La loi le déclarant fixait le temps de sa durée. Il avait trois effets principaux : transférer à l'autorité militaire les pouvoirs de police ordinairement exercés par l'autorité civile, suspendre un ensemble limitatif de droits individuels, et transférer la juridiction répressive à des tribunaux militaires pour certains délits. L'état de siège présentait ainsi la structure de base des dispositifs d'exception : autoriser la transgression temporaire de normes fondamentales en cas de péril majeur. Sans entrer dans l'analyse de ce dispositif, il faut noter que l'état de siège a été utilisé pendant l'une des crises majeures qu'a traversées notre pays, la Première Guerre mondiale. La France a été placée en état de siège du mois d'août 1914 au mois d'octobre 1919. La Grande Guerre illustre un point important : les dispositifs d'exception peuvent être utiles dans des situations de péril dont le début et la fin sont nettement marqués et discernables.

La tradition de la *Common Law* reconnaît des dispositifs d'exception différents de ceux que l'on trouve dans la tradition européenne continentale : la suspension de l'*Habeas Corpus* et la loi martiale. Un principe, cependant, est commun aux dispositifs d'exception de l'une et l'autre tradition : les régimes d'exception sont temporaires. Dans la tradition anglo-américaine, le fait que l'état d'exception soit temporaire permet d'établir un contrôle rétrospectif des tribunaux (éventuellement assorti de sanctions) sur ce qui a été fait lorsqu'il était en vigueur. Cependant, qu'il s'agisse d'une limitation *ex ante* par des règles (constitutionnelles ou législatives) énoncées à l'avance, ou d'un contrôle *ex post* opéré par les tribunaux après que le péril est passé, le caractère temporaire du régime d'exception demeure toujours décisif. Le fait que le régime d'exception soit borné dans le temps forme la contrepartie et la limite de son caractère « permissif ». L'état d'exception autorise à enfreindre des normes importantes et reconnues. Les infractions ainsi permises ne deviennent compatibles avec le système normatif de l'État de droit que parce qu'elles sont circonscrites dans le temps et qu'on peut déterminer avec une précision, au moins relative, quand elles sont justifiées et quand elles cessent de l'être.

Mais, du coup, les dispositifs d'exception présupposent que les périls majeurs auxquels ils visent à faire face sont, eux aussi, de durée limitée et déterminable.

Or de multiples raisons poussent à penser que le terrorisme présent n'est pas un phénomène passager, mais une réalité durable de longueur indéfinie. La première de ces raisons tient à l'histoire. Il apparaît, en effet, que la forme spécifique de violence politique que constitue le terrorisme est, en fait, un phénomène récurrent depuis la fin du XIX^e^ siècle. À la suite des travaux de David Rapoport, un historien du terrorisme, on identifie en général quatre vagues successives du phénomène :

– la vague anarchiste de la fin du XIX^e^ siècle, s'achevant avec le début de la Première Guerre mondiale ;

– la vague des mouvements d'indépendance nationale, commençant dans le sillage du traité de Versailles et durant environ quatre décennies ;

– la vague de la gauche radicale de la fin des années 1960 aux années 1980, illustrée en Europe par les Brigades rouges italiennes ou la Fraction Armée rouge en Allemagne ;

– la vague du « nouveau terrorisme », d'inspiration religieuse, islamiste en particulier, commençant au début des années 1980 et durant encore aujourd'hui.

La notion de vague rassemble plusieurs composantes. Elle désigne d'abord le fait que l'on voit se produire dans différents pays et pendant la même période, des actes de violence présentant des similarités matérielles (par exemple des assassinats de personnalités de premier plan, ou des prises d'otages spectaculaires). Les groupes qui commettent ces actes à haute publicité pendant une certaine période sont liés entre eux par des affinités idéologiques et parfois des contacts organisationnels. Ces groupes empruntent, aussi, les uns aux autres, les modes d'action qui paraissent avoir réussi. Enfin, les vagues terroristes durent plus longtemps que les organisations impliquées dans chacune d'entre elles. Les organisations naissent et disparaissent, mais les actes de violence matériellement similaires et inspirés par la même idéologie continuent, car d'autres organisations, vouées à la même cause, se reforment. Chacune des vagues terroristes précédant celle que nous connaissons aujourd'hui semble avoir duré approximativement une génération. La durée de ces vagues suggère qu'un facteur de transmission générationnelle est ici à l'œuvre. On peut penser, pour citer Rapoport, qu'une vague reflue lorsque « les rêves des parents cessent d'inspirer les enfants ».

Une seconde raison de penser que la présente vague de terrorisme est un phénomène durable tient au rôle de l'idéologie. De façon générale, l'idéologie occupe une place relative plus importante dans le terrorisme que dans d'autres formes d'action politique violente comme la guerre ou la guérilla. Celles-ci dépendent, plus que le terrorisme, des ressources matérielles et organisationnelles des acteurs, même si les trois facteurs jouent un certain rôle dans toutes les formes de violence politique. Or les idéologies obéissent à une temporalité propre. Elles changent, sans doute, s'érodent et disparaissent parfois, mais lentement. Une fois crista-

llisées et installées, elles ne cèdent pas rapidement face aux démentis éventuels de l'expérience ou à la concurrence de systèmes de croyances opposés. Et, en tout cas, elles cèdent moins rapidement que les ressources matérielles et organisationnelles à l'action de forces contraires. Le caractère durable des vagues terroristes a ainsi un lien avec le rôle qu'y joue l'idéologie.

Dans le cas présent du terrorisme djihadiste, plusieurs analyses convergentes soulignent le rôle important de l'idéologie. Comme le montrent, par exemple, les travaux de Gilles Kepel, les idéologues du djihadisme ont mis un soin particulier à combiner et à propager un ensemble de croyances, de valeurs et de symboles à visée mobilisatrice. Ils sont parvenus à mettre au point ce que l'on peut appeler un « grand récit » donnant sens et ordre à des frustrations ou à des humiliations éprouvées par des croyants musulmans et orientant ces énergies vers l'action violente. Or, s'il est vrai que les idéologies en général évoluent lentement et résistent au changement, il y a peu de raisons de supposer qu'une idéologie fondée sur la religion ne sera qu'un phénomène passager, les religions étant elles-mêmes des systèmes de croyances particulièrement durables. Les précédentes vagues terroristes ayant duré quelques décennies, on ne peut guère s'attendre à ce que la vague présente soit plus brève. Et il serait assurément déraisonnable d'adopter des dispositifs antiterroristes en comptant qu'ils ne seront nécessaires que pendant une courte période.

Une troisième raison de ne pas escompter la fin rapide de la menace terroriste tient à la structure organisationnelle du terrorisme. Il semble y avoir un accord parmi les spécialistes pour considérer que le terrorisme présent n'obéit pas à une structure centralisée et hiérarchique, mais plutôt à une structure en réseaux dans laquelle les différentes unités agissant sur le terrain jouissent d'un certain degré d'autonomie. Cette structure dispersée ou décentralisée présente une importante conséquence pour notre propos. Elle implique, en effet, que même si le centre du réseau Al-Qaida (le principal acteur du terrorisme présent) se trouvait démantelé ou rendu inopérant, les cibles potentielles des actions terroristes ne pourraient pas en conclure que la menace a pris fin ni abandonner pour cette raison leurs dispositifs protecteurs. Les mesures visant à prévenir les actes terroristes demeureraient nécessaires jusqu'à un point qu'il est d'ailleurs difficile de fixer avec précision.

Cette considération nous amène, enfin, à une dernière raison pour laquelle les dispositifs d'exception sont inadaptés au danger terroriste présent. Les institutions d'exception ne supposent pas seulement des dangers temporaires, elles requièrent aussi que l'on puisse identifier avec une précision raisonnable quand commence le danger et quand il prend fin. Or tel n'est pas le cas pour le terrorisme, et en particulier pour le terrorisme présent. Nous avons tendance aujourd'hui à considérer le 11 septembre 2001 comme le début de la présente vague terroriste. Mais cette perception commune est trompeuse. Une analyse plus attentive montre qu'en réalité les attentats du 11 Septembre s'inscrivent dans la continuité d'une série d'actes ayant commencé quelque part dans les années 1980 ou 1990, à une date qu'il est difficile de déterminer exacte-

ment. Nous aurions plus de difficultés encore à déterminer ce qui devrait être considéré comme la fin de la présente vague terroriste. Les vagues terroristes prennent fin, sans doute (même si elles durent plusieurs décennies), mais on ne le sait avec une certitude acceptable que longtemps après. Contrairement aux guerres, déclarées ou pas, aux insurrections ou aux invasions, les vagues terroristes n'ont pas de début ni de fin clairement marqués.

La difficulté de déterminer ce qui constituerait la fin de la menace terroriste pour un pays quelconque est encore aggravée par le caractère transnational du terrorisme présent. Pour le voir plus clairement, supposons la situation suivante. Nous sommes en 2011. Après les attentats du 11 Septembre, les États-Unis ont adopté un dispositif d'exception restreignant certaines libertés jusqu'à la fin de la menace terroriste. Ce dispositif est resté en vigueur pendant dix ans. Pendant cette période, aucune action terroriste n'a été commise sur le territoire américain, mais des attentats, revendiqués par des groupes djihadistes, se sont produits à Londres et à Islamabad. Les États-Unis vont-ils lever leur dispositif d'exception ? Probablement non. Devraient-ils le faire ? C'est difficile à dire. Mais alors, quand ?

Parce qu'ils supposent un péril temporaire dont on voit clairement le début et la fin, les dispositifs d'exception sont radicalement inadéquats face au terrorisme présent. S'il est vrai que le terrorisme d'aujourd'hui est exceptionnel, il ne l'est pas selon la dimension du temps et ne relève pas de la doctrine dite des « circonstances exceptionnelles ».

Dès lors, les États de droit ne doivent pas affronter le terrorisme en suspendant des normes constitutionnelles dans l'anticipation que cette suspension sera bornée dans le temps. Une autre approche est requise. Elle consiste à rechercher quel traitement les principes de l'État de droit justifient pour ce phénomène probablement durable, quoique rebelle à nos catégories existantes, que constitue le terrorisme contemporain. Les caractères spécifiques et nouveaux de ce terrorisme, y compris son aspect particulièrement dangereux, forment une réalité objectivement connaissable. On peut donc chercher comment traiter cette réalité nouvelle conformément aux principes de l'État de droit.

La France a suivi une telle voie, me semble-t-il, depuis les lois de 1986 et 1996. La loi de 1986 a créé la matrice du dispositif antiterroriste français. La législation postérieure, en partie intégrée au code pénal, s'est en gros conformée à la logique d'ensemble conçue en 1986. Pour le dire schématiquement, cette logique consiste à traiter les infractions terroristes comme des infractions de droit commun, mais relevant d'un régime particulier en raison de leur caractère objectif spécifique. La loi de 1986 prélevait sur le code pénal d'alors un certain nombre d'infractions de droit commun pour en faire des qualifications pénales spécifiques, relevant d'un régime distinct, dès lors que ces infractions avaient pour but de « troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur ». On considère parfois que le dispositif ainsi créé constituait un régime de « droit commun dérogatoire ». La notion de dérogation est à la fois complexe et disputée. Il n'est pas sûr qu'elle soit ici la plus adéquate.

L'expression a néanmoins le mérite d'attirer l'attention sur un point important. Le dispositif français soumet les actes terroristes à un régime juridique différent de celui auquel sont soumises les infractions n'ayant pas pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Une de ces différences est particulièrement saillante et illustre bien la logique du dispositif.

Les infractions terroristes relèvent d'une juridiction spécialisée et centralisée (une section de la cour d'appel de Paris). Un principe gouvernant la répression des autres infractions, celui de la compétence territoriale ou du « juge naturel », n'est ainsi pas appliqué aux infractions terroristes. En ce sens, on peut parler de dérogation. Cependant, cette différence de traitement a été justifiée. Le législateur a fait valoir que la centralisation des procédures et la spécialisation des magistrats constituaient des moyens raisonnables et proportionnés de faire face aux caractères particuliers du terrorisme. Le Conseil constitutionnel a approuvé le dispositif pour cette raison. Le Conseil a souligné, en particulier, que, quoique spécialisée, la section antiterroriste de la cour d'appel de Paris demeurait une juridiction ordinaire dont les magistrats étaient nommés selon les mêmes procédures que les magistrats des autres juridictions et jouissaient des mêmes garanties statutaires. Le Conseil constitutionnel a aussi fait valoir que la procédure devant la juridiction parisienne spécialisée ne différait pas de la procédure devant les autres juridictions.

Cette structure d'ensemble, présentée ici très schématiquement, ne constitue pas un dispositif d'exception : le traitement du terrorisme y est compatible avec l'État de droit, non pas parce qu'il est destiné à ne durer qu'un temps, mais parce que les instruments mis en place, fussent-ils spécifiques, apparaissent raisonnables et proportionnés, compte tenu de la nature du phénomène à traiter.

Je n'examine pas ici, ni n'entends défendre, toutes les composantes de notre dispositif antiterroriste. Certaines de ces composantes sont sans doute contestables. C'est la logique d'ensemble du dispositif, telle que je viens de la présenter et de l'interpréter, qui me paraît la bonne voie. On pourrait objecter que justifier ce qui se fait déjà est inutile. L'objection n'a toutefois qu'une portée limitée. L'idée pourrait venir de proposer une législation antiterroriste à caractère temporaire. Le raisonnement que je viens de développer implique que ce serait là une mauvaise idée.

J'ajouterais, avant de clore, une considération plus pragmatique. L'affrontement avec le terrorisme est une affaire de longue haleine. Le démantèlement des réseaux terroristes comme la prévention des attentats exigent une action patiente et persistante. Cela signifie que, pour de simples raisons d'efficacité, une politique antiterroriste doit être soutenable au cours du temps. Les dispositifs d'exception peuvent avoir une efficacité temporaire, mais ils sont par nature insoutenables sur le long terme.

PAS DE DISPOSITIFS CIBLÉS

J'aborderai maintenant, brièvement, un second point. En matière de politique antiterroriste, on raisonne souvent selon le schéma (ou la métaphore) de l'équilibre entre sécurité et liberté. Face à la menace terroriste, dit-on, il est justifié de consentir à une restriction des libertés si le dommage causé par cette restriction est compensé par ce que l'on gagne en sécurité. Ce raisonnement présente une simplicité apparente qui le rend attractif. Il recèle en réalité plusieurs problèmes.

S'il est à la rigueur concevable qu'un individu décide pour son compte de tenir la liberté et la sécurité pour des biens commensurables et d'échanger une diminution de l'un pour un accroissement de l'autre, ce n'est pas ainsi que la situation se présente lorsqu'il s'agit de concevoir une politique antiterroriste. Ici, ce ne sont pas les personnes affectées qui décident de tenir la liberté et la sécurité pour des biens commensurables et interchangeables selon un taux qu'elles choisissent. Ces deux décisions sont prises, de l'extérieur et de manière uniforme pour tous, par les pouvoirs publics. Cela constitue un premier problème dont on ne voit pas la solution.

Mais, surtout, le raisonnement par la balance des coûts et avantages de la sécurité et de la liberté est insensible à la distribution de ces coûts et avantages au sein de la population considérée. Il peut justifier une politique antiterroriste dont les avantages pour tous soient payés exclusivement, ou principalement, par les coûts pour une partie de la population. Si la distribution de ces coûts concentrés sur un segment de la population ne résulte pas des infractions commises par les individus, mais de leurs caractères ethniques ou religieux par exemple, une telle politique est manifestement discriminatoire et injuste.

En outre, les politiques ciblées sur certaines catégories de la population semblent être contre-productives. Les Britanniques en ont fait l'expérience en Irlande du Nord au début des années 1980. Toutes les mesures qui ciblaient particulièrement la population catholique avaient des effets négatifs, en particulier sur les services de renseignement, car les informations dont les communautés locales étaient susceptibles de faire part se tarissaient. D'autre part, ces mesures ciblées sur les catholiques avaient pour effet d'accroître les sentiments d'aliénation ou de frustration de ce segment de la population, grossissant par réaction les rangs terroristes.

Le Livre blanc sur le terrorisme publié en 2005 mentionnait « une surveillance particulière des populations à risques ». Cet euphémisme vague est hautement problématique. Il peut recouvrir des politiques injustes et, de surcroît, contre-productives. L'éventuelle concentration de l'effet des mesures antiterroristes sur des segments prédéterminés de la population doit faire l'objet d'un examen particulièrement rigoureux dans notre pays. Les leçons de l'Irlande du Nord ont ici toute leur pertinence.

LES RESPONSABLES EUROPÉENS

AUDITION
DE M. JAVIER SOLANA

JEUDI 4 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Je voudrais saluer la venue de Javier Solana. Nous allons justement évoquer les questions de politique européenne, de défense et de sécurité, et l'avenir de l'Union européenne.

Je voudrais simplement rappeler, pour ceux qui ne connaissent pas l'intégralité de sa brillante carrière, les différentes fonctions qui lui donnent une expérience, je crois, tout à fait utile, particulièrement pour la Commission et pour le débat public que nous allons engager.

Vous avez été, monsieur le Secrétaire général, ministre sous de nombreux gouvernements de l'Espagne, en particulier de décembre 1982 à décembre 1995, date à laquelle vous étiez ministre des Affaires étrangères. À la suite de ces fonctions au sein du gouvernement espagnol, vous avez été secrétaire général de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, ce qui vous a donné une première vision de ce qu'était la direction d'une organisation multilatérale militaire en pleine transformation, de 1995 à 1999. Vous avez eu à vivre les événements des Balkans, du Kosovo et encore bien d'autres. Puis, à compter de 1999, vous avez été nommé secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, haut représentant pour la politique extérieure et de sécurité commune de l'Union européenne – titre bien long qui signifie concrètement que vous êtes actuellement, au risque de me faire taper sur les doigts par les juristes, ministre des Affaires étrangères de l'Union européenne, et en tout cas aujourd'hui secrétaire général du Conseil. À ce titre, vous êtes conseiller lors de réunions à Bruxelles sur ces questions, auprès des chefs d'État et de gouvernement lorsqu'ils se réunissent en conseil sur les questions de votre ressort. Vous avez aussi la haute main sur un début, plus qu'un début, d'organisation européenne de politique de défense et de sécurité. Vous êtes également, à ce titre, envoyé sur de nombreux théâtres de crises, afin de représenter l'Union européenne en tant que telle dans le dialogue des puissances. Nous y reviendrons. Votre mandat a été renouvelé pour cinq ans en 2004, et nous nous en réjouissons. Je crois pouvoir dire que la France s'en réjouit.

Nous sommes très heureux de pouvoir bénéficier de votre avis sur l'évolution du contexte international de sécurité que vous connaissez si bien depuis tant d'années ; de votre vision de la politique de sécurité et de défense de la France, et comment vous la percevez, de votre point de vue d'ancien

ministre espagnol et de secrétaire général de diverses organisations internationales ; de votre perception de la politique française au travers d'éléments positifs et négatifs et enfin, bien entendu, de vos espoirs et vos questions pour l'Union européenne.

Javier Solana

Mesdames, messieurs, intervenir devant la Commission voulue par le Président de la République et présidée par Jean-Claude Mallet est pour moi un honneur.

Le but de l'exercice a été fixé par Nicolas Sarkozy : aborder sans préjugé, de façon ouverte et transparente les choix auxquels la France et le reste de l'Europe seront confrontés dans les quinze prochaines années en matière de défense et de sécurité.

Avant de répondre à vos questions, vous me permettrez quelques réflexions. Sur l'état du monde d'abord. Sur l'Europe ensuite.

SUR L'ÉTAT DU MONDE

Je me limiterai à trois observations.

Première observation : là où nous voyons des défis, d'autres peuvent voir des opportunités. Le monde est devenu plus incertain, moins juste et moins stable. La globalisation comporte autant de menaces que d'atouts. C'est une lourde responsabilité que de livrer un diagnostic aussi sombre.

Reste qu'à Hanoi ou à Santiago, à Monrovia ou à Alger, on pourra ne pas faire le même constat : aujourd'hui on y vit sans doute mieux qu'hier. Pour autant, on ne juge pas non plus là-bas que le « nouvel état du monde » est satisfaisant.

C'est là une première difficulté. Nous savons quelles menaces pèsent aujourd'hui sur la sécurité des citoyens français et européens. Mais, dans le même temps, nous savons qu'une majeure partie de la planète ne pense pas que le monde va plus mal. Plus simplement, elle revendique une place et une reconnaissance nouvelles. Nul choc des civilisations donc, mais plutôt de nouveaux conflits d'intérêts ou la recherche de nouveaux équilibres.

Pour mieux faire face à ces évolutions, il nous faut assumer que l'autre reste différent et pense différemment de nous. Notre grille de lecture du monde n'est pas universelle. L'accepter doit nous aider à mieux comprendre le monde.

Seconde observation : sécurité intérieure et sécurité extérieure sont indissolublement liées ; mais aller prévenir la menace au loin et en amont devient plus compliqué lorsqu'en réalité une partie de la menace réside déjà chez nous.

Une infime minorité a décidé de recourir aux méthodes les plus barbares pour que le monde aille plus mal. En prétextant que l'immense majorité n'a pas les moyens de se plaindre de sa condition.

C'est ainsi que les attentats de New York ont démontré de la manière la plus terrible qui soit le lien entre sécurité intérieure et sécurité extérieure.

Prévenir la menace est devenu impératif, à la source. En intervenant de différentes manières et à bon escient. Depuis l'Afghanistan jusqu'au Congo, des Balkans au Moyen-Orient. Mais dans le même temps, les attentats de Londres ont eux démontré que le *home-grown terrorism* est un phénomène désormais implanté au cœur de nos sociétés.

L'un dans l'autre, il devient donc plus difficile de mobiliser les opinions et les ressources pour expliquer et financer les politiques qui permettront d'aller traiter ailleurs, à la source, les menaces.

Or la prévention ne peut pas être exclusivement domestique. Elle ne peut être non plus exclusivement sécuritaire : les pays occidentaux dépensent par an plus de 1 000 milliards de dollars pour leur défense, et moins de 100 milliards pour l'aide publique au développement. N'y a-t-il pas là une marge pour procéder à certains rééquilibrages, qui pourront être au demeurant mieux acceptés par les opinions ?

Troisième observation : les questions de prolifération et d'énergie doivent être au cœur de notre réflexion stratégique.

Ces questions, elles aussi directement liées l'une à l'autre, domineront le XXI^e^ siècle. C'est évident. Mais comment espérer les régler sans avoir apporté des solutions aux grands déséquilibres hérités du XX^e^ siècle ?

Vous comprenez mieux ici le sens de mes premiers commentaires.

Que nous sert d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie, si nous ne sommes pas capables de comprendre les nouveaux enjeux de l'Asie centrale et de savoir ce qui se passe à Kashagan ? AREVA, l'ENI, SHELL ou ENDESA continueront-elles de détenir leurs positions si nous ignorons les plans d'ATOMPROM ou de PetroChina ? Peut-on renforcer notre panoplie antiterroriste sans travailler à la paix de Gaza à Nahr El-Bared, de Jérusalem à Téhéran, de Mogadiscio à Nouakchott ?

L'Européen du XXI^e^ siècle sera citoyen du monde. C'est-à-dire qu'il sera encore plus nomade et plus consumériste. En tant que citoyen, il demandera davantage de comptes. En tant que touriste, il demandera plus de liberté mais aussi plus de sécurité à travers le monde. En tant que consommateur, il demandera simplement plus et mieux. Et ce, dans un monde plus compliqué et dans lequel il y a un problème de répartition des ressources. C'est cela la globalisation. Et c'est à cette réalité que l'Europe doit nous permettre de mieux faire face.

L'EUROPE DONC

L'Europe est définitivement, à mes yeux, le bon niveau.

Je ne vous surprendrais pas en disant cela. Mais regardons la réalité en face. Décider et agir à vingt-sept est bien sûr plus compliqué. Il faut l'accepter : vingt-sept États, avec des histoires, et des géographies également différentes ne peuvent pas réagir, dans l'instant, comme un seul homme lorsque survient une crise.

Certes, mais il est encore plus difficile, dans le monde actuel, de réagir seul face au trafic de matières fissiles, à la nouvelle criminalité organisée ou à la grippe aviaire.

Et, dans le même temps, l'expérience démontre, au quotidien, sur le terrain, que les coalitions *ad hoc* ne sont pas non plus la panacée : pour être efficace, le système doit reposer sur des institutions solides, et non des alliances de circonstances.

Nous ne le répéterons jamais assez : l'Europe génère un quart du PNB mondial. Elle est la première puissance commerciale au monde. Elle est le modèle le plus abouti et le plus vaste d'intégration politique fondé sur le droit et les libertés. Elle représente la moitié de l'aide au développement.

Elle a cette manière, unique au monde, d'agir par le dialogue et la coopération, de jeter des ponts, et de parler au nom de ceux qui sont trop souvent condamnés au silence.

Au final, l'Europe réussit à devenir un acteur global. De plus en plus sollicité, et donc mieux écouté et davantage respecté. Elle peut être une cible. Mais l'Union en tant que telle n'est pas considérée comme une menace. C'est là un atout considérable qu'il nous faut savoir préserver et utiliser, avec la volonté réelle de devenir un acteur de la future gouvernance mondiale.

Parallèlement à cet objectif, il en est un autre, complémentaire et tout aussi essentiel : protéger ses citoyens et défendre ses intérêts. C'est pourquoi le renforcement de notre politique de sécurité et de défense reste impératif.

Une précision néanmoins à ce stade de l'analyse. Je vous parle de PESD. Pas de PESC. Mais il est évident, à mes yeux, que la consolidation de la PESC est tout autant nécessaire : à quoi nous serviront de nouveaux outils si nous nous divisons sur le Kosovo ?

Sur la PESD donc. Des progrès considérables ont été accomplis depuis 2000, grâce à l'enthousiasme et à la persévérance de tous ceux qui, au cas par cas, ont su inventer des solutions au fur et à mesure des problèmes, en déployant des missions pour contribuer à une meilleure sécurité sur le terrain, condition indispensable au succès de l'assistance économique et de l'aide au développement.

L'Union européenne a lancé plus d'une quinzaine d'opérations. Pour former les polices afghanes, palestiniennes ou bosniaques ; pour sécuriser, hier, les premières élections démocratiques congolaises et, demain, stabiliser la zone entre le Tchad et le Darfour ; pour surveiller le désarmement de la guérilla en Indonésie ; pour former des magistrats géorgiens et irakiens, des douaniers ukrainiens et palestiniens.

Soyons clairs : je vous parle d'opérations PESD, mais vous devez comprendre prévention et règlement des conflits, lutte contre le terrorisme et les divers trafics de drogue ou d'être humains. Je vous parle des progrès de la PESD, mais à l'énoncé des théâtres, vous devez comprendre que les missions n'ont rien de facile, loin de là, *a fortiori* quand on sait que le système actuel a atteint ses limites. En terme de cohérence, c'est-à-dire de visibilité, et en terme de capacités, c'est-à-dire d'efficacité.

L'accord intervenu au Conseil européen de juin arrive à ce titre au bon moment. Il faut désormais tout faire pour veiller à l'approbation du Traité simplifié. Le nouveau dispositif devra permettre de faire bouger les lignes, d'aboutir à une plus grande cohérence, et donc une plus grande efficacité. Il exigera une mise en œuvre ambitieuse. La pérennité d'une politique dépend en effet de son utilité pratique mais aussi de son ancrage institutionnel.

Comment donc renforcer la PESD ? Plusieurs pistes sont possibles. J'en suggérerai trois.

D'abord la piste des capacités. Encore et toujours. Les Européens doivent faire plus d'efforts. Ceci suppose une optimisation et une progression des dépenses de défense que la France a fort heureusement confirmée.

Pour y aider, il y a bien sûr la voie des *battlegroups*. Ils sont en effet un outil puissant de transformation et d'interopérabilité. Leur meilleure préparation et leur entraînement sont indispensables. Ils permettront d'avoir une vision claire de ce que les Européens peuvent réellement faire aujourd'hui, et devront faire demain, pour assumer leurs responsabilités et garantir leur sécurité.

L'Agence européenne de défense constitue une autre voie. Il faudra là aussi veiller à renforcer l'Agence, davantage investir et soutenir ses « plans de développement des capacités » et, bien sûr, ses programmes en matière de recherche et développement. C'est là une base de coopération fondamentale entre les États membres.

La question de la relation avec l'OTAN peut également être regardée sous l'angle des capacités. En renforçant ces dernières, l'Europe rendra plus efficace la complémentarité avec l'Alliance sur les différents théâtres d'intervention qu'elles se partagent désormais.

En développant des structures plus opérationnelles, c'est-à-dire dire de vraies capacités de planification, l'Europe y contribuera aussi. Autrement dit, seule une approche « gagnant-gagnant » permettra aux deux organisations de mieux faire face aux nouveaux défis.

La réponse aux catastrophes pourrait offrir une nouvelle piste. Parce qu'il y a une demande manifeste des opinions et des gouvernements européens. Parce que sur des théâtres extérieurs, ce type d'opération ne peut que renforcer la légitimité de l'Union européenne : voyez l'opération à Aceh, pour aider au désarmement des rebelles après le tsunami, et la crédibilité qu'elle nous a donné auprès des dix pays de l'ASEAN.

Parce que, enfin, la nature même des missions de protection civile permettrait d'adopter la meilleure approche qui soit : une approche basée sur des solidarités de fait entre des groupes de pays intéressés par les mêmes problèmes et désireux de mutualiser leurs moyens – des bateaux et des aéronefs dans le domaine maritime pour lutter contre l'immigration clandestine et les divers trafics, des hélicoptères et des Canadair pour lutter contre les incendies, des spécialistes des accidents nucléaires, des spécialistes des tremblements de terre ou de certains types d'attentats.

Troisième piste possible : le renseignement.

Un seul réseau ne suffit pas. La découverte trop tardive du problème « Khan » l'a montré. Il ne s'agit pas d'envisager un « Service européen ».

Nullement. L'échange d'informations et la collaboration entre services nationaux peuvent, et doivent même parfois, s'affranchir du cadre bruxellois.

Mais à quoi bon détecter une menace particulière, une filière clandestine, un réseau de *madrasas* problématiques pour ensuite nous priver de tous les outils dont nous disposons, de la PESD aux leviers économiques et financiers de la Communauté, et ainsi écarter la possibilité de traiter le problème en amont ?

Tout est une question d'articulation et de confiance. Y travailler ensemble serait, je crois, dans l'intérêt de la sécurité et de la défense de chaque État membre. Des progrès considérables ont été accomplis ces dernières années pour mieux échanger les renseignements et aider à la prise de décision à Bruxelles. Il faut poursuivre dans cette direction et continuer de renforcer les structures mises en places depuis 2002.

Sur chacun de ces volets, la France a une responsabilité particulière. Cette responsabilité sera plus forte encore durant sa présidence de l'Union européenne. De ses propositions et de ses réalisations dépendront les prochaines étapes. Il faudra une volonté ferme et des convictions solides. Mais par avance, je sais que nous pourrons compter sur son engagement.

Je vous remercie.

AUDITION
DE M. HUBERT VÉDRINE

JEUDI 4 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Je tiens à remercier mes collègues de la Commission qui sont présents aujourd'hui. Il s'agit d'une audition très importante, la première audition publique. Elle nous permettra de préparer le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale que nous devons remettre au Président de la République au mois de mars prochain.

La séance de ce jour sera plus particulièrement consacrée à la dimension internationale de notre politique de défense et de sécurité nationale. Nous entendrons messieurs Hubert Védrine, Javier Solana, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne, le général Bentégeat qui a été chef d'état-major des armées et qui préside maintenant le comité militaire de l'Union européenne, et le lieutenant-colonel Foussard, commandant d'escadron, qui a été choisi pour que nous puissions entendre également des acteurs de terrain. Nous en entendrons d'autres au cours des prochaines auditions.

Monsieur Védrine, je ne sais pas si je dois vous présenter, d'autant plus que j'ai été, à quelques égards, votre élève. Je souhaite simplement rappeler aux membres de la Commission et à ceux qui nous écoutent que vous avez été, pendant fort longtemps, le conseiller particulier du Président François Mitterrand, en tant que conseiller diplomatique et secrétaire général de l'Élysée. De 1997 à 2002, vous avez été ministre des Affaires étrangères de Lionel Jospin et avez travaillé en étroite liaison avec le Président Jacques Chirac. Vous venez de remettre au Président Sarkozy un rapport remarqué sur la France et la mondialisation qui fait l'objet de discussions et de débats, ce qui est une preuve de sa grande richesse. Je vous remercie d'avoir accepté d'ouvrir ces auditions pour nous présenter votre vision de l'évolution de l'environnement international de sécurité, de la politique européenne, de la politique de la France, dans ce contexte de la mondialisation que vous avez décrit. Je vous cède à présent la parole.

Hubert Védrine

Je vous remercie, monsieur le Président, pour cette invitation ; je suis heureux de rencontrer mesdames et messieurs les membres de la Commission. Je suis content d'avoir l'occasion de m'y livrer avec vous ce

matin. Je crois qu'il est prévu que nous ayons surtout un échange. Aussi, je ne vais pas commencer par un exposé trop long, ni trop détaillé. J'ai eu l'occasion de connaître ces questions, soit comme conseiller, soit en tant que ministre. J'essaie d'opérer des allers-retours entre l'action et la réflexion.

Concernant les questions d'environnement international, de risques et de menaces, il me paraît très important de savoir quelles sont les leçons que nous allons tirer des désillusions consécutives aux espérances nées après la fin de l'URSS ? Nous avons alors connu un moment d'optimisme, en particulier dans le monde occidental. Nous abordions un tournant de l'histoire, dans une nouvelle communauté internationale. Cet optimisme a pris des formes différentes aux États-Unis et en Europe. Il n'y avait plus de contestation possible, il n'y aurait plus de systèmes alternatifs antagonistes. Par conséquent, les valeurs universelles dont nous estimons être porteurs, une combinaison indissociable entre démocratie et économie de marché, allaient s'imposer. Il n'y avait qu'à venir à bout des discours archaïques, des résistances à ce mouvement historique. Cela, à partir des années 1990. Le monde occidental a connu une longue décennie d'optimisme, qui s'est heurtée à quelques obstacles de territorialité. À partir de là, les Occidentaux ont fait preuve d'irréalisme. C'est ce que j'appelle l'*irreal politik* occidentale avec une forme américaine, plus exactement néoconservatrice. Mais ce serait une erreur de confondre les néoconservateurs avec les Américains, ou même le parti républicain, en général.

Ce courant, aux États-Unis, en est arrivé à croire que la supériorité militaire est suffisante. Très logiquement, ce courant a inspiré l'expédition en Irak, dont nous pouvons voir les résultats aujourd'hui. Il s'agit d'une forme d'irréalisme, récente dans l'administration américaine, et qui me semble avoir échoué. Je pense que le travail fait par cette administration a élevé le niveau de sécurité par des mesures de protection sur tous les plans, mais il a élevé encore davantage le niveau de risques. J'estime que la politique menée par cette administration au Proche-Orient est la plus absurde de toutes les politiques américaines dans cette région depuis 1945. Par contraste, la politique de cette administration en Asie a été meilleure. Nous trouvons une influence de ces idées en Europe et en France.

En Europe, il me semble, s'est dessiné un autre type d'irréalisme. Dans mon rapport, afin de provoquer la réflexion, j'ai souligné que l'Europe risquerait de devenir « l'idiot » du village global. Je désigne ainsi cette conception très ingénue, selon laquelle nous serions déjà dans la « communauté internationale », comme nous avons pu le croire après la Première Guerre mondiale, en croyant que les nations formaient une « société », ou après la Seconde Guerre, quand nous pensions que les nations s'étaient « unies ». Il s'agit d'une espérance récurrente. Nous ne pouvons la contester en tant qu'espérance, nous pouvons la contester en tant que réalité. Cette forme d'européenne ingénuité se heurte à la réalité du monde qui est bien différente.

La réalité du monde aujourd'hui, pour faire simple, c'est que les Occidentaux – soit, fondamentalement, les Américains et les Européens,

sans entrer dans le détail de savoir qui est appelé occidental dans les autres régions ou les autres cultures –, sont en train de perdre le *monopole* de l'Histoire. Je rejoins beaucoup d'analystes sur ce sujet. Nous ne sommes pas en train de perdre notre influence, qui reste colossale et peut le rester très longtemps, ou notre puissance, aussi bien le *hard* que le *soft*, surtout si ces techniques sont employées plus inconsciemment que ces dernières années. Mais nous avons perdu le monopole. C'est aujourd'hui évident. Pourtant, il y a de cela quelques années, ce n'était pas une banalité que d'anticiper sur le basculement des forces et l'émergence de certains pays. L'Occident était habitué à une attitude compassionnelle et caritative face aux malheureux pays dits en voie de développement. Or, lorsque certains de ces pays émergent, les bouleversements qui en résultent inquiètent.

Il existe donc un double choc. D'une part, cette extraordinaire supériorité américaine, reposant sur la force armée la plus puissante jamais connue n'est, pour autant, ni omnipotente, ni infaillible, ni invulnérable, et ne lui permet pas d'atteindre tous ses objectifs. D'autre part, la vision idéaliste des Européens ne reflète pas la réalité du monde. L'histoire ne s'est pas arrêtée, les compétitions continuent. Le monde n'est pas peuplé uniquement de boys-scouts ouest-européens. Les Occidentaux, en additionnant les Américains et les Européens (qui ont des conceptions assez différentes sur de nombreux points), ne représentent environ qu'un milliard de personnes sur six milliards et demi.

Aujourd'hui, la question aussi bien en politique étrangère que pour la sécurité et la défense, porte sur les leçons que nous tirons de ce choc. Nous n'en sommes qu'au début. Les experts, dont le métier est de suivre l'évolution des rapports de force dans le monde, le sentent, l'observent, le voient et l'écrivent. Ils s'intéressent à la Chine, au retour de la Russie, aux nouvelles puissances qui se développent, au dynamisme des entreprises globales. Ils parlent également de l'Inde et d'autres pays, notamment dix, douze, quinze pays émergents, dont on parle moins mais qui ont un potentiel considérable : le Vietnam, la Thaïlande, le Nigeria, l'Afrique du Sud, le Mexique, l'Iran (si un régime différent parvient au pouvoir), la Turquie (qui est entre deux mondes). Je crois que nous ne sommes qu'au début de cette prise de conscience.

Quelles leçons nous devons en tirer ? Nous pouvons en tirer plusieurs. Ces dernières années, un courant de pensée s'est exprimé à travers plusieurs livres, textes ou conférences, selon lequel il fallait absolument « moderniser » la politique étrangère française et la politique française de défense. Comme je l'ai souligné dans le rapport remis au Président de la République, une grande partie des interventions pour la « modernisation » constate en fait une volonté de normalisation, de banalisation, d'alignement. Je ne crois pas que cela permette de bien défendre nos intérêts de sécurité, mais cette thèse existe.

Est-ce que nous pouvons dire que le monde est plus inquiétant que ce que nous ne pensions ? La compétition, les menaces vont continuer et s'intensifier avec la pénurie. Des tensions géopolitiques nouvelles et écologiques s'y ajouteront. Nous évoluons donc dans un monde de menaces.

La réponse officielle française pendant des années – c'était devenu un *jingle* des discours –, évoquait un monde multipolaire. Les Américains n'aimaient pas l'expression du monde multipolaire qu'ils prenaient pour un projet contre eux, ce à quoi le Président Chirac répondait qu'il ne s'agissait que d'un constat. Ce monde multipolaire n'est pas une garantie. Rien ne dit que ce monde multipolaire sera équilibré, ni coopératif. Nous pouvons très bien assister à des rivalités entre pôles. De plus il n'est pas certain que les Européens aient la volonté de transformer l'Europe en un pôle de puissance. La majorité des opinions publiques européennes continue de rêver d'un monde post-tragique, postnational, posthistorique. Et pourtant, ce monde multipolaire surgit, mais ni son équilibre ni sa stabilité ne sont assurés. Pourtant, nous voyons qu'il se crée, de manière chaotique. Personne ne peut déterminer le monde de demain. Quelle place y aurons-nous ?

Face aux menaces, est-ce l'Occident tout entier qui est concerné ? Les Américains portaient déjà en eux cette idée bien avant l'émergence des néoconservateurs. Je me rappelle la discussion au G7 de Williamsburg en 1983, lorsque le Président Reagan voulait étendre au Japon les garanties de l'OTAN et que nous, les Européens, avions refusé. Il existait une définition des pays censés bénéficier de la défense stratégique du système Reagan en 1983-1985. Les Occidentaux (les Américains, les Européens, l'Australie, la Nouvelle-Zélande), le Japon et, naturellement, Israël. Il existe donc une conception selon laquelle nous sommes concernés globalement en tant qu'Occidentaux. Et cela réapparaît aujourd'hui. Mais certains se sont rendus compte à la fois que la toute-puissance militaire américaine ne suffit pas, mais aussi que la vision européenne est naïve. Il faudrait nous serrer les coudes et donner aux menaces une réponse otanienne, atlantiste classique ou occidentale, voire occidentaliste, terme que j'emploie pour provoquer la discussion. Pour moi, l'occidentalisme est à l'Occident ce que l'islamisme est à l'Islam, une déviation. Autant il est légitime, et c'est notre rôle, de penser à la défense des intérêts de l'Occident et de ses valeurs, de la partie de valeurs universelles que l'Occident porte, même si certains leur contestent ce caractère, autant il faut réfléchir à la manière dont nous devons agir à ce sujet.

À côté ou à la place de la réponse occidentale, peut-il y avoir une réponse européenne ? Je pense qu'il faut distinguer le sentiment pro-européen, largement majoritaire, et la réponse fédéraliste, européiste, qui me semble moins d'actualité. Autant elle a inspiré les pensées de petits groupes et a été forte dans l'opinion centriste de gauche comme de droite, autant elle est moins forte aujourd'hui. Le référendum l'a montré. L'intégration se stabilisera autour du Traité simplifié, dont je pense qu'il sera ratifié. Je ne vois pas comment les vingt-sept États membres prendraient le risque de relancer une négociation pour une intégration globale plus poussée, sur quel que point que ce soit. En revanche, *si l'intégration* au sens fédéraliste du terme va se stabiliser, la porte reste ouverte pour une *construction* européenne qui, abandonnant l'utopie de fusion des peuples, le dépassement de l'État-nation, se poursuivrait en fonction

de projets, de politiques nouvelles. À vingt-sept, nous avons beaucoup de champs possibles : immigration, écologie, recherche, énergie…

Sur la question de l'Europe de la défense, les termes sont trompeurs, il ne s'agit pas de « défendre l'Europe ». L'Europe n'est pas spécialement menacée. Peut-être l'est-elle potentiellement. Elle est déjà protégée par les défenses nationales, par les dissuasions française et britannique, par l'Alliance Atlantique. L'Europe de la défense désigne en fait sa capacité d'intervention, concerne ses capacités d'intervention dans des situations de crises plus ou moins proches, dans le cadre européen ou dans celui d'un mandat des Nations unies.

Il s'agit là d'un terrain de progrès concret et je suis convaincu que votre Commission, au terme de ses travaux, voudra donner des exemples de progrès possibles sur l'avancement de ce que l'on appelle l'« Europe de la défense ». Il ne s'agira cependant pas d'une réponse globale. L'Europe de la défense ne pouvant pas être une réponse globale et exhaustive aux menaces et aux risques nouveaux, quels qu'ils soient.

C'est pour cela que j'en conclus que nous ne pouvons nous dispenser, quoi que nous en pensions, d'une réflexion sur les responsabilités qui demeurent celles de l'État-nation, non par exaltation anachronique de l'État-nation, mais tout simplement parce que rien ne nous en dispense. Nous ne pouvons *nous en remettre* à un système occidental global. Il n'y aura jamais d'alliance complètement réformée, comme nous pourrions le souhaiter. Et ce, même si nous pouvons jouer un rôle plus important dans l'Europe.

J'insiste là-dessus car j'ai parfois été mal compris sur ce dernier point. Les bons esprits, à force de répéter que l'État-nation appartient au passé, qu'il n'y a que les grands ensembles qui pèsent dans le monde – ce qui est faux par ailleurs –, que la France est trop petite et que seule l'Europe peut agir, ont contribué à déresponsabiliser, à décourager, à démotiver, à créer un sentiment de dépossession démocratique. Si *seule* l'Europe peut et que chaque État-nation n'est plus crédible, à quoi bon voter ? À quoi bon débattre ?

Or, dans le même temps, le système européen institutionnel, véritable usine à gaz, n'a pas réussi à créer une démocratie qui puisse s'y substituer. Quelle que soit la façon dont le sujet est abordé, nous ne sommes pas dispensés de fournir une réponse claire au niveau national. Je rappelle la formule de Jacques Delors, plus réaliste que certains de ses amis : l'Europe sera une « fédération d'États-nations ». Il y a une fédération d'États-nations dans la zone euro, exclusivement sur les questions monétaires. Et plus largement, une confédération d'États-nations.

Nous allons donc devoir apporter une réponse à différents niveaux, français et européens. J'espère que les coopérations renforcées, pas assez assouplies, mais qui demeurent indispensables, fonctionneront.

Je m'explique un peu plus sur ce que j'entends par occidentalisme. Occident : cela peut passer pour simpliste, puisqu'il existe diverses manières de considérer les Occidentaux, ou les musulmans, dans le monde. Néanmoins, il y a une vision globale des Occidentaux pour les musulmans, et réciproquement.

L'occidentalisme, ce peut être une façon radicale de défendre les intérêts de l'Occident. Certains raisonnent ainsi dans une logique de bloc, qui s'inscrit, tout en prétendant s'en démarquer, dans la vision de Huntington, même si celui-ci a été très décrié. Le Président Chirac aimait dire qu'il était contre la « théorie » du clash, à quoi je réponds qu'il ne s'agissait pas hélas d'une théorie. Soit il existe un risque de clash, soit il n'existe pas. Je pense que ce risque existe.

Mais comme le Président Chirac le disait aussi, c'est un choc d'incultures plus qu'un choc de cultures. La vision qu'a le monde occidental de l'islam est pétrie de sottises et d'ignorances. La réciproque est vraie. Notre politique ne peut pas se contenter de condamner une pseudo-théorie choquante. Elle doit surtout empêcher que le clash ne se concrétise et doit donc surveiller les minorités qui par calcul, ou fanatisme, l'alimentent. Il faut trouver la bonne combinaison au niveau occidental, comme au niveau européen. Or, il existe des attitudes occidentales, européennes, et mêmes, françaises qui apporteront de l'eau au moulin des groupes qui veulent raisonner bloc à bloc. Mais il existe également d'autres attitudes qui permettront de dépasser, de prévenir, de disloquer ce schématisme et qui serviront de base à une véritable politique étrangère. Par exemple, les Américains devraient réfléchir à propos de l'Iran, à une démarche qui ressemblerait à ce que Kissinger et Nixon avaient proposé en 1972.

Je ne sous-estime aucun risque, mais tous les risques ne deviendront pas des menaces, si des politiques appropriées permettent de les prévenir. Plusieurs politiques sont possibles, encore faut-il ne pas se tromper.

AUDITION
DU GÉNÉRAL D'ARMÉE HENRI BENTÉGEAT

JEUDI 4 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Je tiens à préciser tout d'abord que je suis heureux de vous accueillir cet après-midi pour une audition qui va prolonger, très naturellement, celle que nous avons tenue ce matin, tout d'abord avec l'intervention de M. Hubert Védrine, puis, ensuite, avec le secrétaire général, haut représentant de l'Union européenne, de la politique extérieure et de la PESD. Nous avons eu une discussion très bénéfique en fin de matinée et début d'après-midi, nous avons abordé les questions de l'Europe de la défense, mais aussi les interrogations et les espoirs qu'elle peut susciter.

Mon Général, je voudrais rappeler, auprès de nos auditeurs et téléspectateurs, que vous avez, à plusieurs reprises, exercé des responsabilités militaires opérationnelles, avant de gravir de nombreux échelons dans la carrière militaire, de parvenir à la délégation aux affaires stratégiques, dont vous avez été directeur adjoint, ce qui ne saurait m'être indifférent pour ceux qui me connaissent. Mais surtout vous avez été chef de l'état-major particulier du Président de la République, pendant trois ans, et chef d'état-major des armées de 2002 à 2006. Depuis cette date, vous occupez la haute fonction de président du Comité militaire de l'Union européenne, dont la création est récente. C'est au titre à la fois de votre expérience dans les armées françaises et aujourd'hui de vos responsabilités dans le cadre de l'Union européenne que la Commission a souhaité pouvoir bénéficier de votre contribution.

Général Henri Bentégeat

Merci monsieur le Président, laissez-moi d'abord vous dire l'honneur que je ressens d'être convié à m'exprimer devant la Commission, surtout après qu'elle ait entendu des personnalités aussi éminentes que M. Solana et M. Védrine. Sans prétendre vous entraîner dans les mêmes sommets, je dirai quelques mots sur l'environnement de sécurité, sur le rôle de l'Union européenne dans ce domaine et la politique de défense de la France. Je le ferai à mon niveau, un niveau modeste de praticien, sans oublier la retenue que m'impose ma fonction actuelle.

Sur notre environnement de sécurité, je vous épargnerai le discours convenu et raisonnable sur le terrorisme, la criminalité transfrontière, la

prolifération des armes, les conflits religieux, sur la toile de fond bien connue de la globalisation du mouvement des nations.

Je me limiterai donc à quelques remarques simples en relation avec l'engagement militaire.

Tout d'abord, je crois qu'il est important dans les principes d'éviter toute confusion entre sécurité et défense. Il est également évident de souligner que le terrorisme et la gestion des crises appellent des réponses au-delà de la palette des actions militaires, que le rôle et les missions des armées et des forces de police doivent rester distinctes et que les chaînes de commandement doivent rester séparées. Nous avons besoin d'une direction politique unique, d'une convergence d'analyse, d'une coordination de la planification et de la conduite des opérations civiles et militaires mais pas davantage.

Deuxièmement, je me risquerai à l'analyse prospective. Je crois qu'il n'existe aujourd'hui aucun indice de rupture à court terme, tant dans les équilibres géopolitiques que dans celui des progrès technologiques. Pas de rupture ne signifie pas « aucun changement » mais simplement de nos jours, il semble difficile de prévoir le bouleversement du paysage stratégique.

Troisième remarque, peut-on exclure aujourd'hui le retour d'un conflit majeur en Europe ? Oui certainement, si l'on pense « invasion » ou « guerre classique » ; c'est le premier bénéfice de la construction européenne. Non, si l'on raisonne en termes de pertes humaines massives qui pourraient être provoquées par des actions terroristes ou des frappes massives. Sur le long terme pourtant, rien n'est exclu, je ne crois pas personnellement à la fin de la guerre comme mode de règlement des conflits.

Quatrième remarque, les Européens peuvent-ils être entraînés à participer à des conflits régionaux de haute intensité ? Je crois que la probabilité est forte, à cause de la convergence de trois facteurs : tout d'abord les tensions sur l'approvisionnement en énergie, en eau et en matières premières notamment avec la montée en puissance de la Chine et de l'Inde, puis la multiplication des foyers de terrorismes, et enfin, la diffusion des armes de destruction massive et de vecteurs balistiques.

Cinquième et dernière remarque, nous devons aujourd'hui gérer dans le court terme un phénomène nouveau et préoccupant : il s'agit de la lassitude de la communauté internationale devant la multiplication et la prolongation des crises. Et plutôt que de se référer à la communauté internationale, qui est une notion contestée, sinon contestable, parlons de la lassitude des opinions publiques occidentales.

Cette lassitude s'exprime d'abord par une saturation de la capacité militaire d'intervention extérieure. Les conférences de génération de forces dans les grandes organisations comme l'ONU, l'OTAN et l'Union européenne sont devenues de réels cauchemars et nous sommes conduits aujourd'hui, de plus en plus souvent et de plus en plus ouvertement à nous interroger sur l'efficacité, voire l'utilité de l'action militaire. Certainement, les difficultés que nous connaissons en Irak, en Afghanistan et au Kosovo sont révélatrices de quelque chose mais je pense qu'elles sont plutôt révélatrices de la faiblesse de notre engagement politique que

d'erreurs ou de défaillance de la part des armées. Cette lassitude européenne est le reflet de l'impatience de nos sociétés modernes que seul satisfait un résultat immédiat. Il n'en reste pas moins qu'il est préoccupant que s'installe aujourd'hui dans les esprits l'idée selon laquelle l'action militaire est inefficace. Personne ne doit croire que l'on peut régler les conflits armés et éradiquer la violence sans recours à la dissuasion et à la coercition.

Sur le rôle de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense, je serai bref. Son rôle aujourd'hui et demain reste lié selon moi, à deux facteurs. Premièrement la construction européenne : que voulons-nous faire collectivement de l'Europe ? Deuxièmement, cela est lié à l'évolution de l'Alliance Atlantique, de nos jours irremplaçable. Elle est aujourd'hui le vecteur de la solidarité transatlantique, le support de la défense collective en Europe, demeure l'acteur majeur de la gestion des crises et le lieu d'interopérabilité des forces européennes.

Alors où en sommes-nous en Europe ? Je vous rappelle qu'il existe un accord à 27 et à 26 sur le fait que l'Europe doit être un acteur global, acteur global et non Europe « puissance », acteur global capable de prévenir et gérer les crises. La politique européenne de sécurité de défense (PESD), que l'on appelle chez nous en général l'Europe de la défense, n'a pas connu un départ fulgurant. En sept ans, nous avons créé des institutions adaptées à la gestion des crises, nous nous sommes dotés d'une stratégie européenne de sécurité, nous avons mis en œuvre et sur pied des quartiers généraux, avec une mise à disposition accrue des capacités militaires. Nous avons créé une capacité d'action rapide, opérationnelle depuis le début de cette année.

En quatre ans seulement, l'Union européenne a lancé dix-sept missions opérationnelles, dont cinq opérations militaires. Cette montée en puissance de la politique européenne de sécurité et de défense a été conduite en complémentarité avec l'OTAN selon des modalités variées, sur lesquelles nous allons pouvoir converser ensuite. Et c'est évidemment quand l'Union européenne s'engage avec tous ses instruments civils et militaires qu'elle peut avoir un impact maximum au niveau de la prévention et de la gestion des crises. Elle constitue la seule organisation au monde à pouvoir agir simultanément sur tous les leviers d'une crise : politique, militaire, policier, judiciaire, administratif, financier, aide au développement, commerce, etc. Alors comment évoluera le rôle de l'Union européenne ? Cela dépend bien évidemment des choix effectués par les 27, mais aussi des États-Unis, de l'évolution de leur vision des relations OTAN/Union européenne.

Maintenant, parlons de la France. Je m'exprime bien sûr, là, à titre personnel et non pas en tant que représentant des chefs d'état-major des pays de l'Union européenne. Je crois que depuis le général de Gaulle, deux constantes majeures ont survécu et soutenu l'ensemble des politiques de défense de la France. Il s'agit d'une part du principe d'indépendance nationale et d'autre part du principe de solidarité. Le choix de l'indépendance nationale correspond au choix d'une puissance militaire complète, de la dissuasion nucléaire à la capacité de commander une

opération multinationale. Seule la Grande-Bretagne, en Europe, a fait le même choix. Ensuite, le choix de la solidarité est celui avec l'Europe et en s'appuyant essentiellement sur le couple franco-allemand. Puis, il existe la solidarité transatlantique puisque la France n'a jamais quitté l'Alliance, contrairement aux croyances. Enfin, la solidarité avec les pays du Sud, en particulier l'Afrique francophone liée à la France par l'Histoire.

Derrière ce choix, je crois qu'une conviction a été partagée par tous les Présidents de la V^e^ République : la puissance militaire est un atout important pour la France, pour son influence, pour qu'elle puisse faire entendre sa voix. Ces bases à mon sens sont toujours solides. La dissuasion nucléaire est fondamentale pour la sécurité de notre territoire, de notre population, fondamentale pour les prises de décision. Fondamentale aussi, comme tout le monde le sait ici, car elle a été modernisée, adaptée au contexte de sécurité actuel. Deuxièmement, la capacité d'action extérieure est essentielle pour exprimer concrètement les solidarités. Cela signifie-t-il qu'il ne faut rien changer ? Ce serait naturellement stupide, car l'environnement de sécurité change vite ; les systèmes d'armes aussi. Une adaptation est donc nécessaire en permanence.

Laissez-moi conclure par un appel à la prudence et à la raison. Je trouve qu'il est extrêmement irritant d'entendre ou de lire chaque semaine que l'armée française n'a pas été réformée depuis le début de la guerre froide. Au cours des dix dernières années, aucune autre institution en France n'a été réformée aussi profondément. Et je suis bien placé à Bruxelles pour pouvoir vous dire que l'armée française est considérée comme l'une des plus crédibles et des plus respectées du monde occidental. Je ne propose pas de pérenniser les habitudes, de protéger les acquis, tout peut et doit être discuté. Mais finalement, je pense qu'il faut faire attention à ne pas bouleverser une nouvelle fois une équipe qui gagne, et il me semble qu'il s'agit du dilemme qui se pose aujourd'hui.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Merci mon Général, les questions que vous avez soulevées paraissent importantes. Ces questions sont liées à l'environnement stratégique et à son évolution. J'ai relevé que vous suggérez que nous n'avons pas à attendre ou plutôt que nous ne percevons pas de rupture d'ordre technologique ou d'environnement géopolitique. Cette affirmation peut sans doute soulever des questions, je vais donner la parole à Thérèse Delpech.

Thérèse Delpech — Merci beaucoup, Général, pour cet exposé qui a un grand mérite de clarté. La raison pour laquelle je souhaitais intervenir est que, au niveau de la partie prospective, il s'agit d'un exercice difficile mais que nous devons effectuer puisque nous devons travailler à l'horizon de quinze ans. Ma question est donc la suivante : de votre point de vue,

avec l'expérience qui est la vôtre, quelles sont les crises que l'on peut entrevoir et où nos forces, c'est-à-dire les forces européennes, pourraient être engagées ?

Général Henri Bentégeat — Il est difficile de répondre à cette question pour deux raisons : la première, c'est que nous avons été le plus souvent surpris par la force des crises, quelles qu'elles soient. La crise n'est pas, au sens où je l'entends ici, le conflit armé prévisible. De plus, il est très difficile lorsque l'on exerce une certaine responsabilité officielle, de dénoncer publiquement telle ou telle situation, je vous parle en toute franchise. De manière concrète et pratique, je crois que le Moyen-Orient est loin d'être stabilisé, nous le savons tous et tant que le conflit palestinien ne sera pas réglé, tout demeure possible. Tant que la crise irakienne n'aura pas trouvé de solution, les risques de crise majeure dans l'environnement de l'Irak, sans parler bien sûr de l'Irak même, sont plus qu'apparents. Par ailleurs, je crois que le cycle de violence qui s'est engagé en Afrique depuis une dizaine d'années est loin d'être terminé. Hélas, la stabilisation de l'Afrique qui rue dans ses anciennes frontières est confrontée de nos jours à des difficultés particulières d'adaptation à la globalisation. De ce fait, l'Afrique restera une préoccupation majeure.

Concernant les Balkans, plus près de nous, dont la partie semblait presque gagnée il y a un an, nous voyons, aujourd'hui encore, que nombre de problèmes de fonds ne sont pas encore résolus. Nous serons confrontés dans quelques mois à la définition du statut du Kosovo, et ceci aura des répercussions et ce, quel que soit le choix de la communauté internationale. D'une manière générale, l'ancienne CEI est actuellement soumise à des tensions extrêmement fortes. Les problèmes d'approvisionnement en énergie, que j'évoquais tout à l'heure, sont de plus en plus sensibles. Donc d'une manière générale, dans l'environnement plus ou moins proche de l'Union européenne, je ne vois hélas que des facteurs potentiels de crises et des zones qui tôt ou tard attireront notre attention si nous n'agissons pas.

Jean-Claude Mallet — Par rapport à notre position de préparateurs au travail du Livre blanc, je voudrais revenir sur des questions que vous avez évoquées en commençant votre exposé. Lorsque nous avons réfléchi au contexte international, en vue du Livre blanc de 1994, nous avons effectué un certain nombre de projections. Nous avons prévu, à l'époque, des développements sur le terrorisme ou la prolifération – peut-être pas de façon aussi spectaculaire que ce qui s'est passé en 2001.

Ma question est liée à ce que vous avez dit sur les réformes des armées françaises et le contexte dans lequel cette réforme a pu être développée. Quand le Président de la République, M. Chirac, a lancé une réforme des armées, nous étions dans un contexte où l'environnement international nous paraissait suffisamment stable pour que la réforme des armées, comme vous l'avez justement souligné, puisse se dérouler sans risques majeurs dans la mesure où nous pouvions consentir pendant un certain temps, à partir de 1995-1996, un certain nombre de baisses de capacité. Il fallait restructurer, modifier l'équilibre entre certaines dépenses

d'équipements et d'autres à allouer à une armée de métier. Un certain nombre de choix ont été effectués à cette époque, d'une façon très consciente. Il s'agissait de donner la priorité à la restructuration, à la réorganisation d'outils militaires, en sachant que pendant un certain temps nous ne pourrions pas atteindre certains objectifs, par exemple de projection de force. Nous savions aussi que nous étions dans un environnement où la menace immédiate, sur le territoire national en particulier, avait pratiquement disparu. Nous vivions donc une période de relative stabilité stratégique, qui nous permettait aussi et c'était un des éléments de raisonnement du Président Chirac, d'engager un bouleversement relativement profond de l'organisation des forces armées et donc d'engager la professionnalisation des armées. Parce que nous n'étions pas directement menacés, il n'y avait pas de coup de tonnerre dans un ciel bleu ou de surprise stratégique à attendre. La capacité à prévoir les crises a peut-être encore augmenté depuis quelques années, grâce à la révolution de l'Internet, au développement incroyable de l'information d'un bout à l'autre de la planète, dans tous les domaines, etc.

Ma question est la suivante : aujourd'hui, pensez-vous que nous sommes dans un univers suffisamment transparent, pour savoir si effectivement, un risque de surprise est exclu ? Avec votre expérience à la fois de l'Union européenne et à la tête des armées, sommes-nous en mesure de prévoir si dans les trois ou cinq années qui viennent, des changements importants peuvent être nécessaires ? Avons-nous suffisamment de vision sur l'avenir pour pouvoir avancer dans ces domaines, pour pouvoir escompter que notre appareil de défense saura, si nécessaire, monter en puissance en fonction d'une évaluation de nouvelles menaces, ou bien au contraire, craignez-vous que nous puissions, en raison d'éléments que nous maîtriserions mal, être surpris ? Dans ce cas, le niveau de nos capacités, notamment de réaction immédiate, doit-il être totalement adapté et souple pour pouvoir faire face à tout moment à des risques de très haute intensité ou à des risques de nature que nous ne prévoyons pas encore ? Nous vivions une situation dans laquelle les événements étaient prévisibles, où nous pouvions engager une grande réforme, mais aujourd'hui, il semble qu'il existe une imprévisibilité plus grande, même si notre capacité à connaître demeure également plus grande. Ne peut-on craindre la possibilité de se trouver « pris à revers », dans notre politique de défense et de sécurité ?

Général Henri Bentégeat — Je voudrais répondre en trois étapes successives.

Premièrement, la question à laquelle, à l'évidence, je ne peux pas répondre, est celle de savoir ce qu'il faut modifier aujourd'hui dans notre système de défense.

Deuxièmement, de quoi avons-nous besoin pour éviter la surprise ? Tout d'abord et avant tout de renseignements et d'analyses correctes. Le système de renseignement européen est-il suffisant ? À l'évidence non, pas plus d'ailleurs que celui de l'OTAN, si ce n'est que celui de l'OTAN bénéficie assez largement d'une masse d'informations américaines dont on ne dispose pas complètement à l'Union européenne. Les capacités

d'analyses sont nombreuses, si je me réfère à ce que je connais du ministère français de la défense. En effet, j'ai vu progresser au cours de ces dernières années nos capacités de renseignement militaire, de manière très sensible mais bien évidemment avec une certaine limite. À ma connaissance, le niveau actuel des moyens et ressources dont nous disposons à la Direction du renseignement militaire n'atteint pas son niveau maximal.

Par ailleurs, il n'y a pratiquement plus de réaction nationale envisageable aujourd'hui, et c'était déjà le cas en 1994. Si réaction il y a, elle est aujourd'hui multinationale dans la plupart des cas. Les seuls cas où les réactions nationales sont encore automatiques, pour des questions d'efficacité, et surtout de rapidité, ce sont les prises en otage ou les évacuations de ressortissants. L'OTAN, l'ONU et l'Union européenne sont-ils capables de réagir très vite aujourd'hui face à une situation imprévisible ? Je me garderai bien de répondre pour l'OTAN et pour l'ONU, pour les raisons que vous avez devinées ; pour l'Union européenne, nous sommes en train de mettre en place un système qui vise à cette action rapide. Mais il existe deux inconnues encore. La première est la capacité réelle d'action rapide au niveau politique pour les 27 membres de l'Union européenne. Je pense qu'il faudra la tester, et assez rapidement, nous nous y emploierons l'année prochaine, mais il est bien évident que décider collectivement, à 27, d'intervenir dans un lieu n'est pas si simple. La deuxième inconnue est la crédibilité même de ces groupements tactiques, de ces *battle groups*, que nous avons créés et qui sont multinationaux. Comme dans toute unité multinationale, il existe un risque de défaut d'intéropérabilité parfaite et de complications au vu des conditions d'engagement, risque qu'il ne faut pas négliger. Ceci ne sera à décider véritablement que si l'urgence l'impose ; je l'espère, pour une crise qui ne sera pas trop importante. Malgré tout, il y a un véritable début d'organisation à l'Union européenne et nous avons vu naître ces dernières années une réelle capacité de réaction rapide. Pour le reste, si vous me demandez s'il faut en France ajouter des unités d'infanterie, des hélicoptères, etc., je suis incapable de répondre à cette question.

Jean-Claude Mallet — Ce n'était pas ma question.

Didier Boulaud — Merci, mon Général, merci beaucoup pour votre exposé.

J'aimerais vous interroger sur deux sujets. Tout d'abord, je voudrais savoir quels sont vos sentiments par rapport au déploiement en Europe de la défense antimissiles américaine. Y a-t-il une réflexion européenne sur cette question et est-il envisageable à long terme de penser à une défense antimissiles européenne ? La deuxième série de questions porte sur la dissuasion nucléaire, qui reste bien sûr d'actualité sur le plan international. Je pense que la France a quelque peu infléchi sa doctrine avec le discours du Président Chirac en 2006. Pourrait-on avoir votre sentiment sur l'évolution de la défense nucléaire française et le lien avec la défense européenne, à l'horizon de 2025. Pensez-vous que nos partenaires de l'Union se sentent protégés par la dissuasion nucléaire française ? Cela peut-il évoluer dans les quinze ou vingt prochaines années ?

Général Henri Bentégeat — Merci monsieur le Sénateur. L'Union européenne, comme vous le savez, s'est donnée pour vocation de prévenir et de gérer les crises, mais pas d'assurer la défense collective de ses membres. La défense collective de l'Europe reste l'affaire de l'OTAN. C'est au sein de l'OTAN que ce débat a eu lieu. Il a eu lieu également au sein du Parlement européen, excellent forum de discussion, mais l'Union européenne en tant que telle ne s'est pas saisie d'un dossier qui ne relève pas de ses compétences. Ce dossier est en dehors du champ de notre sécurité et de notre défense. À l'OTAN, comme vous le savez, la décision a été prise d'étudier la possibilité de compléter le dispositif antimissile américain, dans la mesure où, naturellement, ce dispositif serait validé. Mais les décisions ne sont pas encore prises.

Je voudrais souligner quand même un point important : l'Union européenne a-t-elle intérêt à prendre en charge la défense collective, ce qui n'est pas exclu par le traité de Lisbonne comme vous le savez ? J'aimerais souligner à ce sujet un aspect que l'on oublie souvent, il s'agit du coût d'un système de cette nature. En effet, je ne pense pas qu'un pays comme la France ait les moyens d'assurer à la fois une dissuasion nucléaire crédible, et dans le même temps, participer à la construction d'un système de défense antimissiles européen. Ainsi, que la France participe à une défense du territoire européen me paraît un peu exorbitant pour nous en terme de budget, mais encore une fois ce n'est pas moi qui suis impliqué dans les affaires françaises.

J'ajoute un autre élément : le 19 janvier 2006, le Président de la République avait évoqué la défense antimissiles comme complément utile à la dissuasion nucléaire. Je ne demande pas de rejeter le principe de la défense antimissiles, simplement, il faut analyser toutes ses conséquences pratiques.

Sur la dissuasion nucléaire, je voudrais vous dire que le travail effectué en vue d'une modernisation des armées a été considérable. Je pense que la dissuasion nucléaire aujourd'hui demeure totalement crédible, elle le sera encore plus demain. Est-elle perçue comme telle par les Européens ? Ont-ils l'impression que nous les protégeons ? Non, bien sûr que non. La première raison est que cela est encore loin de leur esprit. Ils sont davantage préoccupés par les capacités nucléaires des États qui cherchent à s'en doter que de l'existant. Même la dissuasion nucléaire américaine, longtemps considérée comme le parapluie principal sous lequel s'abritait l'Europe, paraîtrait aujourd'hui lointaine. Ainsi, ce n'est pas un sujet de discussion ni de préoccupation. Je me souviens qu'à l'écoute du discours du Président de la République en janvier 2006, les réactions des chefs d'État et de gouvernement européen ont été extrêmement modérées. Ceux-ci estimaient que c'était le droit de la France de faire ces choix pour sa défense et sa sécurité. Est-ce compatible avec l'évolution d'une défense européenne ? Oui bien sûr. En effet, puisque de toute manière, la dissuasion contribue à accroître la sécurité de l'ensemble des pays européens, indirectement du moins. Cela peut-il être pris en compte par l'Union européenne ? Se pose là une question fondamentale : aurons-nous un jour un État central européen, ce que tout le monde

ignore aujourd'hui ? Et cet État central européen aura-t-il une capacité de décision en matière nucléaire ?

Alain Delpuech — Mon Général, ma question s'inscrit dans la continuité de celle de Thérèse Delpech. Au-delà des alliances, disons historiques et pérennes, comment bâtir sur le long terme une stratégie d'alliance avec les pays qui appartiennent à des zones où les potentialités de crise sont permanentes ?

Général Henri Bentégeat — Je resterai, pour vous répondre, au niveau de l'Union européenne, car il s'agit d'une question extrêmement politique en ce qui concerne la France. Mais je peux très simplement vous parler de ce qui se passe en Europe. Aujourd'hui, l'Union européenne s'efforce de créer des partenariats avec les grandes organisations mondiales et nous sommes en train d'établir un partenariat avec l'Union africaine en particulier, qui est tout à fait essentiel compte tenu du cycle de violence que j'ai évoqué tout à l'heure. L'Union africaine vient d'adopter, au sein même de ce partenariat, défini en accord avec l'Union européenne, un plan d'action, qui fait d'ailleurs largement appel aux capacités françaises, puisqu'une des bases de ce plan d'action se trouve être le programme français RECAMP qui vient d'être européanisé. D'autre part, l'Union européenne, comme vous le savez, entretient un dialogue méditerranéen appelé Processus de Barcelone, qui est paralysé par le problème palestinien que j'évoquais aussi tout à l'heure. Toutefois, des tentatives nombreuses sont réalisées aujourd'hui par la France pour redonner un second souffle à ce dialogue et je pense que les choses commencent à bouger. Je rappelle que la France se prépare, avec quatre autres pays du nord de la Méditerranée, a lancé un processus symbolique, lequel a pris aujourd'hui une certaine qualité et une certaine valeur, et qui intéresse directement l'Union européenne. Il existe aussi un partenariat avec les grands pays voisins de l'Europe, comme la Russie et l'Ukraine en particulier. Ce partenariat, petit à petit, s'étendra vers l'Asie centrale. Il y a donc bien aujourd'hui une politique systématique de partenariat.

François Lureau — Mon Général, je voudrais revenir à court terme sur les questions relatives à l'efficacité de nos forces. En Europe, y a-t-il à votre avis des faiblesses à corriger rapidement ? Je voudrais d'abord évoquer la question du renseignement, à propos de laquelle M. Solana a souligné ce matin, la difficulté ou l'insuffisance, et vous en avez fait de même tout à l'heure. Peut-on envisager l'opportunité d'un système européen plus partagé sur le renseignement, par le biais de l'espace notamment ? Deuxième illustration : les domaines du transport stratégique et tactique dans lesquels il existe une faiblesse capacitaire reconnue. Serait-il utile, souhaitable, envisageable, d'avoir en commun ce type d'avions ?

Général Henri Bentégeat — Concernant l'espace, vous savez mieux que moi la difficulté pour parvenir à un accord entre les pays membres de l'Union européenne sur ce sujet. Cela est vrai pour le programme Galileo mais cela est aussi vrai, d'une manière générale, pour le développement d'une politique européenne spatiale. Nous avons quand même une stratégie

définie et agréée par le Conseil dans ce domaine, qui est assez ambitieuse et qui en principe, ouvre la porte à ce qui paraît être très prometteur pour l'Union européenne, c'est-à-dire des capacités de lanceurs. En effet, la Commission possède, à l'évidence, des moyens financiers importants. Les besoins civils de l'Union européenne sont extrêmement importants, et sur ce point, je crois que nous pouvons fondamentalement avancer ensemble. Dans le domaine de l'espace strictement militaire, les coopérations, à mon sens, ne sont pas organisées au départ, au moins par l'Union européenne, même si l'Agence européenne de défense s'efforce de jouer aujourd'hui un rôle plus actif.

En ce qui concerne l'A400M, il ne fait aucun doute que la livraison répond à un besoin extrêmement urgent pour toutes les forces européennes. Il s'agit aujourd'hui de la capacité la plus déficitaire de l'Union européenne. Il est indispensable que ceci soit organisé, utilisé de la manière la plus efficace possible. Si certains États membres capitalisent sur dix Airbus en évitant de les engager, tandis que d'autres tournent indéfiniment sur tous les théâtres d'opérations, ce serait une perte considérable en terme de capacités pour l'ensemble de l'Union européenne. Pour cela, je sais qu'il existe depuis très longtemps des actions conduites en marge de l'Union européenne à titre bi- ou trilatéral. Réaliser un commandement du transport aérien européen est un objectif foncièrement intéressant. Ainsi, je pense qu'une coopération structurée, si elle peut se mettre en place à partir de 2009 (si le traité révisé est ratifié), pourrait être le lieu dans lequel un tel type de commandement pourrait se développer. Je crois aujourd'hui que ce que le Comité militaire a lancé, avec l'Agence européenne de défense, est un programme assez exceptionnel. Il se nomme « le plan de développement des capacités » et se révèle être extrêmement complet. Il doit nous permettre d'une part, de définir une vraie politique de gestion de nos lacunes, et d'autre part, de proposer à l'ensemble des États membres, toutes les formes possibles de coopérations dans les domaines où il y a des efforts réalisés par l'un ou l'autre pour réduire ses lacunes. Grâce à ce programme, je pense qu'à partir de la fin 2008 ou du début 2009, nous serons en mesure de faciliter les mises en commun, les coopérations sur les programmes d'armement, et les règles d'organisation qui nous permettront de combler en partie ces lacunes.

Si vous me demandiez de quoi l'Union européenne a le plus besoin aujourd'hui, je vous répondrais qu'elle manque peut-être plus encore que de satellites ou d'avions de transport, de bataillons d'infanterie et d'hélicoptères.

Jean-Claude Mallet — Je vous remercie, mon Général. Je voudrais revenir sur un plan plus politique. Vous avez évoqué tout à l'heure le risque de voir l'Europe entraînée par ses solidarités dans des opérations extérieures multiples, pour faire respecter un certain nombre de valeurs ou par solidarité. Or il y a aujourd'hui, vous ne l'ignorez pas, un grand débat pour connaître l'efficacité de ces interventions extérieures. Je ne parle pas spécialement des interventions françaises, européennes ou atlantiques, mais globalement, il existe un grand débat pour savoir si les opérations engagées par

des pays occidentaux, loin de leur territoire, au titre du maintien de la paix, ne sont pas le prétexte d'une politique particulière, qu'elle soit d'ordre économique, ou du rapport de puissance ou de pouvoir. Il existe un certain trouble quand même. Vous avez parlé de la lassitude de l'opinion, si j'ai bien compris, à l'égard de ces engagements militaires et aussi des questions politiques que nous avons évoquées un peu ce matin, sur les conditions d'engagement des moyens français, en particulier dans les interventions extérieures.

Nous sommes partis en 1995-1996 avec la définition d'objectifs pour nos armées qui étaient très fortement tournées vers les opérations extérieures, avec la possibilité pour toute unité de l'armée française de se trouver en opération à distance du territoire national. Cela a constitué le ressort de la réforme que vous avez évoquée en premier lieu.

Je voudrais donc savoir comment vous analysez cela de façon plus précise. Avez-vous un doute sur la légitimité de ces opérations ? Pensez-vous que les opinions peuvent avoir un doute sur la légitimité des engagements qui se tiennent à distance du territoire national, sans que les questions relatives à la sécurité française ou européenne y soient clairement liées ? Pensez-vous que le processus de décision dont vous avez dit qu'il était faible aujourd'hui, sur le plan politique, au sein de l'Union européenne, devrait être amélioré, afin que la légitimité de ces engagements soit mieux comprise, et mieux étayée ?

Général Henri Bentégeat — J'ai parlé de lassitude car je crois qu'il en existe réellement une, plus ou moins marquée selon les pays. La France ressent peut-être moins ce sentiment en raison d'une tradition militaire plus ancienne et plus acceptée que dans d'autres pays. Mais personnellement et fondamentalement, je ne placerai pas le débat en terme de légitimité car celle-ci peut devenir une notion presque relative. La légitimité fondamentale s'exerce à plusieurs niveaux. Le premier, une approbation de ces opérations par le Conseil de sécurité des Nations unies, voici la principale source de légitimité pour nous. Deuxièmement, une décision prise dans chaque État et au sein de l'Union européenne, en respectant des procédures démocratiques. La légitimité pour nous, c'est cela et il faut que la réponse à ces deux questions soit affirmative. Par ailleurs, il existe la légitimité formelle et émotionnelle, presque religieuse, est-ce vraiment légitime si l'opinion publique s'en désintéresse ? Je ne crois pas personnellement que la démocratie fonctionne selon les aléas de l'opinion publique, je ne l'ai jamais cru. Ce n'est pas parce qu'aujourd'hui, il existe une lassitude et une inquiétude face aux coûts, face à la mort des soldats, que l'opération devient illégitime.

Je crois que nous avons un problème fondamental : celui de l'impatience. Notre siècle, il est vrai, demeure celui de la rapidité de la diffusion de l'information et nous n'acceptons plus le temps nécessaire pour que les données politiques nécessaires à la résolution d'une crise soient réunies. Une opération devient-elle illégitime parce qu'elle s'enlise ? Dans les opinions publiques, c'est le cas, mais dans la réalité, ce n'est pas le cas. Personnellement, je réfute cette analyse qui consiste à mettre en cause la

légitimité à partir du moment où les gens commencent à trouver que cela coûte cher. Néanmoins, pratiquement et concrètement, cela a toujours été le cas dans l'histoire des pays du monde, des opérations décidées sans qu'elles soient légitimes. Elles deviennent donc illégitimes au sens premier du terme et demeurent en tous cas stupides car trop coûteuses, dangereuses et non bénéfiques. Mais le plus souvent, il existe dans nos gouvernements une tentation d'intervenir rapidement militairement, tentation créée généralement par les médias quand survient un problème de violence avec des victimes qui apparaissent sur vos écrans. Lors de l'émergence de ces problèmes, on décide qu'il faut intervenir, et la seule manière de régler la question paraît être l'envoi de militaires. L'action politique s'arrête alors ici. Et nous observons ceci aujourd'hui, en particulier en Afghanistan, où l'engagement initial militaire a connu un fier succès, mais où les vraies difficultés ont commencé au bout de plus de deux ans. Depuis le début de l'intervention, personne ne s'est posé la question de savoir, en dehors des principes préalablement définis, si les idées élaborées initialement avaient été mises en œuvre.

Aujourd'hui, il est frappant que nous n'ayons pas encore trouvé de solution au problème de la drogue, qui demeure certainement le problème majeur de l'Afghanistan.

Personnellement, je ne crois pas à l'illégitimité des interventions militaires, ni à leur inefficacité – même si certaines n'étaient pas nécessaires et souhaitables. Je crois davantage qu'il faut que toute opération militaire légitime soit accompagnée d'une action politique efficace.

Jean-Claude Mallet — Je vous remercie. Vous seriez donc d'accord avec le postulat selon lequel l'engagement d'une intervention extérieure doit être corrélé avec une démarche politique qui comporte des objectifs extrêmement clairs, avec entre autre une stratégie de sortie.

Général Henri Bentégeat — Au niveau de l'Union européenne, fort heureusement, la pression des 27 États membres fait que nous n'y échappons pas. Il est clair, qu'il n'existe pas au sein de l'Union européenne, le même leadership américain qu'au sein de l'OTAN. Si bien qu'à l'Union européenne, on discute tout en détails ; nous sommes tous égaux. De fait, nous sommes donc contraints de définir clairement et systématiquement au départ, l'objectif politique d'une intervention, même si celui-ci n'est pas clair pour tout le monde, et de définir une stratégie de sortie.

Benoît d'Aboville — Mon Général, vous venez de souligner le problème de l'impatience vis-à-vis du règlement des conflits. Je crois qu'aujourd'hui tout le monde comprend que la résolution des conflits suppose une série d'actions de stabilisation qui s'inscrivent dans la durée, et qui impliquent des moyens dont l'Union européenne est assez bien pourvue (elle possède de l'argent, des possibilités de former des policiers, des magistrats, etc.), mais dont l'OTAN n'est actuellement pas doté. Comment distinguez-vous cette complémentarité entre l'Union européenne et l'OTAN, dans un contexte, comme M. Solana l'a rappelé ce matin, où certains sont davan-

tage préoccupés de développer le rôle de l'OTAN que de développer la PESD ?

Général Henri Bentégeat — Je crois, et ce bien plus depuis que je suis à l'Union européenne, que d'un point de vue militaire, la coordination et la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN sont absolument indispensables. Il faut une transparence permanente, en particulier dès que l'on touche au niveau opérationnel ou dès que l'on touche à l'amélioration des capacités. Comme vous l'avez souligné, l'Union européenne et l'OTAN n'ont pas les mêmes capacités. L'Union européenne a des capacités globales ; elle a des capacités militaires qui ne sont pas celles de l'OTAN. Je rappelle qu'à l'OTAN, les forces militaires sont, au moins pour moitié, composées des capacités militaires américaines. L'OTAN a des capacités militaires d'intervention très fortes, sur des théâtres où les risques sont très élevés. L'Union européenne quant à elle, a des capacités d'action globale. La complémentarité peut s'exercer de deux manières : soit, comme cela commence à se réaliser en Afghanistan (et demain peut-être au Kosovo), l'OTAN amène des capacités militaires et l'Union européenne des capacités civiles ; soit, l'Union européenne et l'OTAN se partagent la tâche, si je puis dire, c'est-à-dire qu'au cas par cas, et en fonction des caractéristiques et de la localisation de la crise, l'Union européenne et l'OTAN décident quelle est l'organisation la mieux adaptée pour la traiter. Indiscutablement, certains cas existent où l'action doit être immédiatement globale, où la menace militaire n'est pas déterminante et où, à l'évidence, l'action antérieure de l'Union européenne appelle une réponse européenne. Il existe aussi des cas où les parties en conflit ne souhaitent pas une intervention de l'OTAN, pour des raisons souvent liées à des relations difficiles avec les États-Unis. Ces parties y voient l'intervention de l'OTAN, même en soutien de l'Union européenne dans le cadre de Berlin plus, comme une opération qui les dérange et vient troubler leurs jeux internes. Dans ce cas, l'Union européenne est toute qualifiée pour tenter de régler la crise.

Il existe donc, je crois, deux manières de coopérer : l'une, simple, où les rôles sont partagés sur un même théâtre, et une autre, où les tâches sont partagées à l'échelle internationale. J'ajoute que la seconde est la seule façon d'utiliser efficacement la totalité des atouts de l'Union européenne.

AUDITION
DE M. JOACHIM BITTERLICH

JEUDI 18 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Joachim Bitterlich, je vous remercie d'avoir accepté d'apporter votre contribution à cette séance d'auditions publiques. Nous souhaitons avoir votre point de vue sur l'appréciation de l'évolution internationale, notamment à la lumière de votre expérience des relations franco-allemandes, des relations internationales et de l'Europe de la défense.

Vous avez joué un rôle clé aux côtés du chancelier Kohl. Vous avez été le conseiller pour les affaires internationales et de sécurité du chancelier de 1987 à 1998. Vous étiez auparavant le conseiller du ministre des Affaires étrangères de la République fédérale d'Allemagne, M. Genscher. Ensuite, vous avez été nommé ambassadeur à l'OTAN. Actuellement, vous êtes directeur des affaires internationales du groupe Veolia Environnement.

Ces différentes expériences vous qualifient entièrement pour nous parler des sujets à l'ordre du jour sous l'angle des relations franco-allemandes et de la construction européenne et sous l'angle de votre perception de notre environnement stratégique dans les quinze prochaines années.

Joachim Bitterlich

J'ai accepté d'être un témoin, à titre personnel, sur le futur de la défense française et européenne dans les prochaines années.

HISTORIQUE

Mon intervention débute par un regard en arrière. Il y a seize ans, nous avons été les témoins de la dernière grande initiative franco-allemande en politique de sécurité européenne. À l'époque, l'initiative décrivait les contours d'une future politique étrangère et de sécurité commune et, en même temps, par un petit propos mis pour mémoire, créait le corps européen, qui a été beaucoup plus médiatisé. Maastricht a permis des avancées timides. Amsterdam a entraîné la création d'institutions permanentes. Ensuite, la déclaration mythique de Saint-Malo a été lancée. Elle est plutôt surestimée. Puis, les discussions de Cologne et le traité de Nice en 1999 ont conduit au lancement de la mise en œuvre

opérationnelle d'une politique de sécurité européenne. L'accord entre l'OTAN et l'Union européenne a ensuite permis les premières opérations gérées par l'Union avec les moyens de l'OTAN.

Durant ces seize ans, nous avons pu contourner les divergences existantes par un développement institutionnel et quelques progrès réels. En réalité, le bilan de la politique européenne étrangère et de sécurité commune est mitigé. La question se pose encore aujourd'hui : est-ce que la politique étrangère et de sécurité commune reste un rêve ou une illusion ? La PESC est à moitié née et en même temps l'OTAN est à moitié morte.

L'ancien chancelier Schröder avait raison de suivre la proposition de Christopher Bertram de réexaminer la relation transatlantique au sein de l'Union européenne, comme au sein de l'OTAN. Malheureusement, cette suggestion est restée sans suite. Quoi qu'il en soit, aujourd'hui, nous avons besoin d'une nouvelle alliance transatlantique. Même si nous avons besoin de courage pour penser et mettre en œuvre l'impensable, le temps est mûr pour une double réflexion sérieuse, d'une part, sur la percée d'une vraie politique étrangère et de sécurité commune européenne, y compris la création par étapes d'une armée européenne et, d'autre part, sur les fondations d'une nouvelle alliance transatlantique comprenant à la fois un volet politique, un volet sécurité, un volet économique et des mécanismes de gestion de crise.

Les suggestions de Nicolas Sarkozy s'inscrivent dans ce contexte. Il faut préparer et engager la réflexion de telle façon que nous terminions sous la présidence française de l'Union européenne, c'est-à-dire au second semestre 2008. Nous pourrons alors remettre une proposition au nouveau Président américain début 2009. La préparation du mandat pourra être confiée par le Conseil européen à Javier Solana et à un petit groupe de sages.

L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL

Depuis 1991, l'environnement international a profondément évolué, comme l'a rappelé Hubert Védrine dans son rapport. Trois éléments clés peuvent être signalés.

Premièrement, un nouvel ordre mondial garant de la sécurité n'est pas encore visible. Les États-Unis restent la seule superpuissance : contestée, à la recherche de nouvelles missions, maladroite, mal à l'aise et peu chanceuse. Il y a une condition pour le futur : la sortie honorable de l'Irak. Malheureusement, nos amis Américains sont assez isolés sur ce point. De l'autre côté, l'Union européenne pourrait constituer une deuxième grande puissance, mais elle n'est pas unie, n'est pas en mesure de jouer un rôle correspondant à son poids économique et n'est ni un pacificateur ni un policier crédible. Les contradictions entre *soft* et *hard power* le montrent. Enfin, la Russie revient sur la scène internationale. C'est un pays stable, peu démocratique, qui vise en premier lieu à regagner sa place et qui est mal perçu et mal compris à l'ouest. Entre-temps,

la Chine est devenue le numéro deux mondial, suivie en Asie par l'Inde et le Japon. Elle est extrêmement habile. Elle ne s'intègre pas dans des alliances. Par ailleurs, les institutions internationales, notamment les Nations unies, qui restent une arme utile mais émoussée, se trouvent devant le même défi de nécessaire modernisation.

Face à ces pays et institutions, le terrorisme est difficile à surmonter avec les moyens traditionnels. En outre, des conflits régionaux émergent et des guerres doivent être maîtrisées de manière durable. Ils sont beaucoup plus complexes qu'il y a vingt ans. Les exemples sont nombreux : le Proche-Orient, l'ex-Yougoslavie, où une crise pourrait se développer suite à la déclaration unilatérale d'indépendance des Kosovars, l'Afghanistan, où la guerre illusionnaire ne pourra pas être gagnée avec les moyens actuels.

L'ÉTAT DES FORCES ARMÉES EUROPÉENNES

Quel est l'état de nos forces armées dans cet environnement ? Depuis 1991, le sous-équipement est réel et les moyens financiers sont loin d'avoir été utilisés de manière optimale. Il ne faut pas avoir d'illusion : il ne sera pas possible d'augmenter sensiblement les moyens budgétaires dans un futur prévisible. La crise a été accentuée par les progrès énormes des technologies. Il existe un défi que l'Europe n'a pas accepté. Je défends la thèse selon laquelle l'Europe et la plupart des pays membres de l'Union européenne et de l'OTAN ne sont plus capables de maintenir une armée entière. Il existe des doutes sur les objectifs, les missions et sur les fondements. Pour ma part, j'ai constaté des doutes en Norvège quant à la viabilité de la défense de ce pays par l'OTAN. La presse continentale ne les a pas signalés, sauf un journal spécialisé en Allemagne.

Dans ce cadre, il faut une adaptation des structures et des équipements aux missions, qui ont changé, une spécialisation des nations et une approche commune en matière d'armement pour surmonter les erreurs d'approche, notamment la création de l'Agence européenne d'armement. Celle-ci est un cercle technocratique fermé qui nécessite une réforme profonde.

Nous avons raté deux grandes occasions. Premièrement, en 1993, une discussion a eu lieu pendant quelques mois entre Français et Allemands sur l'introduction de l'Eurofighter, c'est-à-dire l'avion de combat européen. Certains émettaient des doutes sur l'utilité d'avoir deux ou trois types d'avions de combat en Europe. Nous avions réfléchi, de part et d'autre du Rhin, pour surmonter ce problème. En fait, ce problème est surtout français. Nous avions réfléchi à l'introduction d'un armement croisé entre les Allemands et les Français. Cela aurait permis de déclencher un processus tout à fait différent dans l'armement, mais la chance n'a pas été saisie en raison des hésitations liées à la cohabitation française. Deuxièmement, nous avons raté une autre occasion il y a quelques années. Si mes informations sont correctes, le Président Chirac aurait offert au

chancelier Schröder un leadership allemand dans le domaine naval. Je pose la même question pour le domaine terrestre.

MÉTHODE

Concrètement, il est temps d'avancer par étapes et en fonction d'objectifs clairs vers la création d'une armée européenne sous la devise « du binational au multilatéral », comme pour l'Eurocorps. Cette armée se ferait à travers la création d'une capacité permanente de planification et de gestion commune, la création de quartiers généraux binationaux, la création de troupes communes, la création d'un groupe de transport commun aérien européen avec l'introduction de l'A400M, la formation commune et un *outsourcing* industriel réussi. Cela se ferait avec l'aide d'un Livre blanc européen et/ou une adaptation de la stratégie européenne de 2003, qui est l'un des meilleurs documents réalisés à l'échelle européenne, mais qui n'a jamais provoqué un débat quelconque dans nos pays.

Cela suppose également la création d'entreprises communes du type d'EADS dans les domaines terrestre et naval en évitant les défauts de structures que nous avons pu observer dans les années passées, avec le maintien ou la promotion de concurrents utiles, et même l'intégration d'un partenaire américain. Cela présuppose un premier pas : il faut avoir un vrai débat et un accord sur le fond, sur les objectifs et les missions possibles. C'est seulement dans un second temps que nous pourrons discuter des moyens et des structures. Le modèle européen actuel qui consiste à essayer de construire l'ensemble à travers des institutions est parvenu à ses limites. Nous avons pu le faire dans un seul domaine uniquement, la monnaie, parce que nous étions en accord sur le fond. Dans les autres domaines, il était utile de commencer par un certain institutionnalisme, mais il faut désormais revenir à la source, c'est-à-dire au fond des questions.

Enfin, il faut reconstruire la relation avec les États-Unis au sein de l'OTAN. Je saluerai la réintégration de la France dans l'OTAN, mais il faut d'abord réfléchir à une nouvelle OTAN. Avant d'engager une lutte pour la distribution des postes de prestige entre les nations européennes, il faut aller directement vers la création d'une nouvelle alliance. Il est vrai que nous avons besoin d'un grand travail de persuasion et d'une grande unité européenne face aux Américains. Ces derniers se trouvent dans une situation commode à travers l'OTAN, car ils ont le dernier mot et que tout dépend d'eux. L'idée d'un *caucus* européen apparue dans la première moitié des années 1990 est une horreur pour les Américains. Cependant, si les Européens veulent être pris au sérieux d'une part par les Américains et d'autre part à l'échelle mondiale, il faut avancer vers la création d'un tel *caucus*. Cela suppose au préalable un accord entre Européens.

AUDITION
DE Mme ANNE LAUVERGEON

JEUDI 18 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Madame la Présidente, nous sommes très heureux de vous accueillir pour ces auditions publiques. Vous avez accepté d'être entendue par la Commission et bien voulu nous faire part de vos préoccupations et de votre analyse à propos de grands sujets stratégiques. Parmi eux, nous pouvons citer les questions d'approvisionnement en énergie et matières premières. Ce point est fondamental pour la sécurité du pays. D'ailleurs, nous traitons non seulement des questions de défense, mais aussi des questions de sécurité nationale, ce qui doit sans doute susciter votre intérêt.

Je rappelle pour les membres de la Commission ici présents et pour ceux qui nous écoutent, que vous êtes présidente du directoire du groupe AREVA, après avoir été nommée président directeur-général de AREVA NC en juin 1999. Vous avez également eu des responsabilités élevées au sein de l'appareil d'État. Vous avez été proche, à plusieurs niveaux, du Président Mitterrand, et ce pendant des années. Nous pouvons ainsi rappeler votre poste de secrétaire général adjoint de la présidence de la République, ou de « sherpa » en charge des négociations au sein du groupe G7. Vous avez préparé de nombreux sommets internationaux pour le Président Mitterrand.

Nous sommes heureux de pouvoir aborder avec vous des questions qui, dans les travaux de la Commission, relèvent de l'analyse de notre environnement stratégique et de sécurité. Nous devons travailler sur ces problématiques avec un horizon d'une quinzaine d'années. Il me semble qu'un groupe comme le vôtre travaille également avec ce type d'horizon temporel. Il est d'ailleurs sûrement plus familier à des groupes tels que celui que vous présidez qu'à nos administrations. Je vous laisse introduire cette séance. Je vous remercie.

Anne Lauvergeon

Merci monsieur le Président. Mesdames, messieurs, bonjour. Venir faire cette présentation devant votre Commission est un très grand honneur. Je pense en effet que les problématiques stratégiques sont extrêmement présentes dans nos activités. Le mot stratégique recouvre de diverses acceptions, mais toutes ont un sens fort.

AREVA ET LE NUCLÉAIRE CIVIL

Je vais tout d'abord rapidement présenter ce qu'est aujourd'hui AREVA. Nous sommes un groupe d'environ 12 milliards d'euros, qui compte 63 000 personnes salariées en France et dans le monde. Nous sommes investis dans le nucléaire civil, mais aussi dans d'autres sources d'énergie non-émettrices de CO_2, et dans la distribution de cette énergie, c'est-à-dire les réseaux électriques. Nous sommes leader dans la production de services et de solutions à nos clients. Nous le sommes également dans le domaine du nucléaire civil, avec une originalité particulière, qui est celle d'une intégration verticale complète. Cette particularité a d'ailleurs été critiquée à la création d'AREVA. Elle s'avère être aujourd'hui un avantage commercial très fort, puisque nous sommes présents de la mine d'uranium au recyclage du combustible usé. Nos clients trouvent donc chez nous toutes les solutions leur permettant de faire fonctionner leurs centrales. Nous avons, pour un peu moins de 2 % de chiffre d'affaires, des activités dans le domaine de la défense. Cela n'en reste pas moins important. Nous faisons, au sein de Technicatome, les réacteurs de sous-marins nucléaires ainsi que leurs combustibles. Nous travaillons également à la réalisation de chaufferies nucléaires embarquées comme par exemple pour le porte-avions, et nous gérons leur maintenance.

Je pense que nous sommes un groupe concerné au premier plan par les questions de défense et de sécurité nationale. Nous avons un certain nombre de sites dans le monde, et plus particulièrement en France. Ils sont à caractère sensible. Nous parlions tout à l'heure de sécurité, et il s'agit bien entendu d'une de nos préoccupations essentielles.

Vous m'interpellez afin que je vous livre une interprétation sur le long terme. Cela est justifié, car nous sommes dans des temps longs. L'activité énergétique est très liée à deux facteurs, qui sont la démographie et le développement économique. En termes de démographie, soulignons que nous serons 3 milliards de plus d'ici 2050. Les experts ont établi un consensus sur le fait qu'il faudra doubler la production d'énergie dans le monde et plus particulièrement la production d'électricité, qui progresse plus vite que la consommation d'énergie. Nous nous trouvons face au fort développement de certains continents qui, jusqu'à présent, avaient été les oubliés du développement économique. Ils aspirent désormais à ce développement, et ce en ayant un large recours aux énergies, et plus particulièrement aux énergies fossiles. Les énergies fossiles ne sont pas éternelles. Nous brûlons chaque année ce que la terre a mis 1 million d'années à produire. Le stock est considérable, mais pas inépuisable. L'épuisement de ces stocks touchera d'abord le pétrole, puis le gaz et enfin le charbon. Vous avez également connaissance des fortes tensions internationales existantes. Derrière ces tensions se trouvent bien souvent des questions d'énergie, d'eau. Devant la pression démographique et du développement,

nous percevons un retour vers le triangle des besoins basiques : l'eau, l'énergie, la nourriture.

Nous sommes une des parts de ce triangle et nous constatons une très forte accélération de nos activités. Nous avons ainsi fait 7,3 % de croissance l'an dernier, alors que cinq ans auparavant nous étions une industrie en déclin. Notre carnet de commande a également connu une augmentation de 30 % l'an dernier, et nous avons 30 % de croissance au premier semestre de cette année. Pourquoi ce retour du nucléaire ?

Je vais me concentrer sur le nucléaire, même si nous pourrions beaucoup parler des réseaux électriques. Ils constituent un élément très important, bien que moins visible, de la sécurité collective, entre autres au travers des problématiques d'interconnexion. Je suis cependant prête à répondre à vos questions sur le sujet. Concernant le nucléaire, il apparaît clairement que l'usage du nucléaire civil est de retour. Nul ne prétend que le nucléaire civil soit la solution collective à la demande d'énergie non-émettrice de CO_2, car le changement climatique constitue évidemment une très forte contrainte. Il s'agit du célèbre facteur 4 : 2 fois plus de production, 2 fois moins de CO_2. Comment faire ?

Aujourd'hui, le nucléaire présente trois caractéristiques.

Il est une énergie quasi domestique. La sécurité de l'approvisionnement est donc très grande. Vous allez me répondre qu'il nécessite de l'uranium. Je n'oserais dire que l'uranium est présent partout, mais il l'est tout de même dans beaucoup d'endroits. Il n'existe pas de dépendance à l'uranium de certaines zones géographiques. Ceci est un facteur de sécurité énergétique.

La deuxième caractéristique du nucléaire est qu'il est une énergie à coût économique intéressant mais également prévisible. Lorsque vous construisez une centrale nucléaire, vous avez une prévisibilité des coûts pour les soixante années suivantes. Le coût de l'uranium rentre pour 5 % du coût du kilowatt heure. Ainsi, même si les prix de l'uranium augmentent, cela ne change pas les fondamentaux du prix du kilowatt/heure nucléaire.

La troisième dimension réside dans le fait que le nucléaire ne produit pas de CO_2. Les électriciens à travers le monde s'interrogent pour savoir s'il faut taxer le carbone. Cela contribue à une compétitivité future du nucléaire. Il s'agit également d'un élément significatif en terme d'acceptation collective.

Dans ce contexte, étant le leader mondial et ayant développé des réacteurs de troisième génération avant nos concurrents, nous sommes très bien placés. Et ce d'autant plus que nous avons un modèle intégré. Nous ne vendons pas un réacteur seul, mais l'ensemble du cycle qui va avec. Cela présente un avantage indéniable pour nos clients.

LA PROBLÉMATIQUE DE LA PROLIFÉRATION

Je souhaite désormais aborder la problématique de la prolifération. Cette question de la prolifération face au développement du nucléaire

civil revient souvent. Lorsque nous regardons aujourd'hui les grands prolifératrices répertoriés à travers le monde, il apparaît qu'il ne s'agit pas de ceux qui ont vraiment développé le nucléaire civil. La Corée du Nord ne produit pas un kilowatt heure de nucléaire civil, et le Pakistan n'a que des activités marginales dans ce domaine. Avec le système de contrôle de l'AIEA, nous avons les moyens de laisser ceux qui le souhaitent produire du nucléaire civil et de faire en sorte que cela ne passe pas ensuite dans le militaire. Je rappelle d'ailleurs que toutes nos activités sont contrôlées par l'AIEA, 24 heures sur 24. Sous le contrôle de l'AIEA, un réacteur nucléaire ne peut pas servir à de la prolifération. Une industrie du cycle le peut, si elle n'est pas sous contrôle de l'AIEA. Est-ce qu'un pays qui veut développer du nucléaire civil a besoin d'une industrie du cycle ? Je pense que la réponse est claire : non. Une industrie du cycle suppose de pouvoir servir à des fins économiques et à un très grand nombre de réacteurs. Notre usine d'enrichissement d'Eurodif et la nouvelle usine Georges-Besse-II que nous construisons, et qui représente un investissement de 3 milliards d'euros, desservent aujourd'hui les besoins d'une centaine de réacteurs. Il s'agit de l'échelle de la rentabilité de ces process.

L'une des autres questions souvent posées concerne un contexte d'embargo ou de dispute internationale. Dans un tel contexte, serais-je livré si je dépends d'un fournisseur étranger ? Est-ce que cela ne fera pas l'objet d'un chantage ? Nous avons deux exemples côté français lors desquels nous avons respecté nos impératifs de livraison. Ces pays étaient pourtant dans des situations politiques extrêmement bloquées vis-à-vis de la France.

Le premier exemple concerne l'Afrique du Sud, au moment où la France était l'un des moteurs de l'embargo. Cet embargo du début des années 1990 avait pour but de lutter contre l'apartheid. Nous avions construit la centrale de Koeberg. Nous avons livré, en plein embargo, les combustibles de cette usine. Certes l'Afrique du Sud avait des capacités d'enrichissement, mais elle n'avait pas complètement la maîtrise de la fabrication des combustibles. Car il ne s'agit pas de mettre en vrac dans une centrale de l'uranium enrichi pour la faire fonctionner. La phase de fabrication du combustible est extrêmement sophistiquée.

Le deuxième exemple touche la Chine. Nous avons continué à la livrer et à construire les centrales après les événements de Tian'anmen. Cela montre que la France, dans le domaine du nucléaire, tient sa parole.

Nous avons également beaucoup travaillé avec Mohamed El Baradei et avec l'ensemble des industriels sur une sécurité supplémentaire permettant d'assurer à un pays inquiet un système de recours à l'AIEA qui disposerait de stocks adéquats.

À propos de l'industrie du cycle, deux éléments sont proliférants. Il s'agit des technologies et des matières. Les technologies le sont si nous considérons qu'elles ne doivent être détenues que par un petit nombre de pays qui s'organisent à un niveau international pour fournir l'ensemble de leurs clients. Les matières sont également proliférantes. Nous avons une très bonne réponse française, qui se nomme le traitement recyclage. Aujourd'hui, nous savons recycler 96 % des matières qui se trouvent dans

un combustible usé. Nous vitrifions les 4 % restant. Ils sont sous forme inerte, et rien ne peut en être fait. Cela a d'ailleurs été prouvé par des scientifiques américains ayant fait beaucoup d'études sur l'immobilisation du plutonium. Je pense donc que si nous sommes sous une forme de leasing sur l'ensemble du combustible, avec un retour unique des éléments vitrifiés, nous avons un système qui évite la prolifération sur les technologies et les matières. Voilà ce que nous savons faire industriellement aujourd'hui. Certains pays ont développé depuis vingt ou trente ans du nucléaire civil sans aucune présence d'industrie du cycle : la Suisse, la Belgique, les Pays-Bas, et partiellement l'Allemagne, qui n'a qu'une participation dans une installation d'enrichissement.

Je crois qu'actuellement, avec les initiatives qui ont été prises du côté russe, puis du côté américain, nous tournons autour de cela sans pour autant qu'ait été formulée une initiative qui intégrerait cette double exigence de non-prolifération des matières et des technologies. Industriellement, nous avons la réponse et nous n'avons pas besoin d'attendre 2030 ou plus pour pouvoir faire quelque chose, comme ça l'est proposé dans l'initiative américaine *Global Nuclear Energy Partnership* (GNEP).

J'évoquais le travail que nous avons fait sur l'enrichissement avec l'AIEA. Nous l'avons appelé l'initiative El Baradei. Elle est fondée sur le principe d'une triple garantie de fourniture, qui est assurée en premier lieu par le marché, puis par des industriels sous forme de réassurance en cas de rupture d'approvisionnement, et enfin par l'AIEA. Nous avons beaucoup travaillé sur le plan technique avec l'AIEA. Je crois que notre mécanisme est aujourd'hui prêt à être mis en œuvre, s'il y a la volonté politique de le faire.

PERSPECTIVES FRANÇAISES ET EUROPÉENNES

De manière générale, nous sommes devant un véritable défi collectif qui est de parvenir à définir un mix énergétique pour la France, l'Europe et les différents continents. Les contraintes sont fortes. Un mix énergétique ne saurait être modifié au gré des mandats présidentiels. Nous devons faire des choix et les assumer sur le long terme. Nous venons d'un passé, pas si lointain, où des choix énergétiques ont été faits, avec beaucoup d'intelligence en France, mais entre un petit nombre d'initiés. Le nucléaire civil a beaucoup pâti du fait que les débats autour des choix faits à ce moment-là aient été limités. D'ailleurs face aux débats dans la rue, les réponses ont été plutôt musclées. AREVA s'efforce d'être un promoteur actif de ces débats, et nous ne pouvons plus imposer des choix énergétiques sans en débattre.

Nous avons un problème spécifique au niveau européen, puisqu'aux 27 pays correspondent 27 politiques énergétiques différentes. Cela est d'autant plus paradoxal que le traité CECA instaurait l'idée d'une convergence du charbon et de l'acier, des domaines proches de l'énergie. Nous avons finalement pris le chemin de la divergence puisque le traité de Nice a pour la première fois reconnu à chaque pays le droit de développer sa

propre politique énergétique. Cela n'est pas rationnel, surtout face à des politiques énergétiques américaine, indienne, chinoise et japonaise, cohérentes. Nous sommes en total décalage, entre autres, sur le plan du timing. Il règne une certaine schizophrénie. Aux États-Unis l'énergie est un sujet essentiel. Ce n'est un secret pour personne que l'administration Bush pense énergie à longueur de temps, et que cela influe sur sa politique extérieure. En Europe, il ne s'agit que d'un sujet secondaire, une question d'intendance en quelque sorte. Le prix du pétrole et les problèmes de CO_2 ont finalement entraîné un réveil collectif. Mais nous sommes encore loin d'en avoir tiré toutes les conséquences.

Dans le domaine des matières premières stratégiques, nous sommes le deuxième ou troisième producteur d'uranium au monde. Je trouve, et cela concerne d'ailleurs toutes les matières premières, qu'il existe un énorme décalage stratégique entre l'Europe et le reste du monde. Il n'est qu'à voir l'activité ou l'activisme en Afrique de groupes brésiliens, américains, canadiens… Il reste deux groupes miniers français, Eramet dans le nickel et le manganèse et AREVA dans l'uranium et un peu dans l'or. Nous voyons le décalage dans la façon dont les gouvernements de ces différentes compagnies minières les supportent, les poussent et les accompagnent par rapport à ce qui se passe en Europe et en France. Je fais partie des pessimistes dynamiques. Je trouve que nous sommes dans le domaine des matières premières stratégiques dans la même situation où nous étions pour l'énergie cinq ans auparavant. À cette époque-là, très peu de gens étaient convaincus que la question de l'énergie était essentielle. Aujourd'hui, tout le monde l'est. Nous sommes dans la situation d'il y a cinq ans pour les matières premières stratégiques, et il faut bien comprendre que le reste du monde ne l'est pas du tout. Je crains que nous devions faire face lorsque nous nous réveillerons, à une consolidation extraordinaire des grands groupes miniers mondiaux, et à des capacités financières incroyables puisque nous assistons à l'absorption des transformateurs par les groupes miniers. Le mouvement Rio Tinto-Alcan est ainsi remarquable. À partir d'une partie des groupes miniers, l'industrie va se retrouver consolidée. Nous sommes au cœur d'une évolution extrêmement importante et qui n'est pas du tout analysée en Europe. Je crains que nous nous réveillions avec des conséquences fortes sur le tissu industriel et sur les coûts. Aujourd'hui pour les centrales à gaz, à charbon et nucléaires, les coûts ont augmenté, du fait de l'augmentation des prix des matières premières, de 35 % en dix-huit mois. Une fois encore, je trouve que cette dimension n'est ni très perçue ni très prise en compte.

Jean-Claude Mallet

Pardonnez-moi de vous interrompre, mais je souhaiterais avoir une précision. Quelles sont ces matières stratégiques ? Je ne suis pas sûr que tous vos auditeurs visualisent bien ce qu'elles sont.

Anne Lauvergeon

Elles sont extrêmement variées. Il s'agit de tout ce que vous mettez dans l'acier, du charbon, du fer, du manganèse, du nickel, du chrome, du cuivre. Tout ce qui était encore considéré il y a huit ans comme des « commodities » sans intérêt. Aujourd'hui nous assistons à un « kriegspiel » mondial d'accès aux réserves. Concernant les permis miniers et les concessions, nous nous inscrivons toujours dans le long terme. Ces éléments donnés, vendus ou partagés par les pays, ne sont pas forcément réversibles. Cette course mondiale est particulièrement active en Amérique Latine, en Afrique et sur les marges de l'Ouzbékistan, du Kazakhstan, de la Mongolie. Nous ne sommes que deux groupes français dans cette course, et cela ne suscite que de l'indifférence. Cela n'est pas considéré comme un sujet stratégique. Je pense pourtant que nous sommes devant un sujet aussi stratégique que l'énergie. Nous devons éviter toute naïveté dans ces domaines.

Nous avons une très grande force, qui est d'avoir le numéro un du nucléaire civil. D'ailleurs nous avons nous-même connu une évolution. Lorsque nous avons fait AREVA en 2001 en fusionnant le nucléaire épars en France, un rapport officiel nous avait décrit comme un monstre industriel sans avenir. Nous sommes aujourd'hui l'objet de toutes les tentations. Mais nous nous trouvons également dans un contexte où nous avons stratégiquement besoin d'un développement très fort. Nous sommes déjà en très forte croissance, et nous sommes dans une phase d'investissement considérable sur le plan des capacités industrielles, sur le plan humain, le capital humain étant au moins aussi important que les capacités industrielles, et sur le plan de la R&D. Ceci demande des moyens que nous n'avons pas complètement. Historiquement nous avons été fortement subventionnés, bénéficiant d'une vision stratégique de très long terme de l'État français. Aujourd'hui nous sommes devenus des financeurs du système de recherche français. Si nous regardons depuis la création d'AREVA, nous avons distribué plus de dividendes que nos résultats. Alors que 50 % de la R&D de notre concurrent Westinghouse a été financée par le contribuable américain. Après avoir fonctionné de cette façon notre système marche aujourd'hui dans le sens inverse. Nous finançons la recherche, qui en a bien besoin. Mais cela ne peut pas durer alors que nous nous inscrivons dans une phase de développement. D'où toute la problématique autour du capital d'AREVA qui est aussi à mon sens un sujet très stratégique.

Nous souhaitons pouvoir contribuer autant que possible, à aider la France à jouer pleinement sa carte et ses forces. Nous venons de quarante ans de politique ininterrompue, ce qui était d'ailleurs souligné par l'émission américaine *60 minutes*. Elle se demandait comment les Français qui changent d'avis tout le temps et n'ont de continuité sur rien ont pu tenir si longtemps sur ce sujet précis et faire le leader mondial qu'est AREVA. L'autre question étant de savoir comment un pays aussi macho peut avoir une femme à la tête de cette entreprise. Nous entendons n'être pas sim-

plement leader mais encore creuser l'écart avec nos concurrents. Nous souhaitons également contribuer à la réflexion sur la sécurité énergétique, la sécurité des matières premières stratégiques, tout en jouant au mieux dans le cadre national et international.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Merci beaucoup madame la Présidente. Nous allons reprendre certains des thèmes que vous avez évoqués afin d'y revenir plus en détail. Commençons par l'approvisionnement en nucléaire. La sécurité des sources, des voies et des flux d'approvisionnement est un sujet qui intéresse directement la défense et la sécurité nationale.

L'APPROVISIONNEMENT EN MATIÈRES PREMIÈRES

Alain Delpuech — Madame la Présidente, votre présentation m'a beaucoup intéressé. Je reviendrai sur le sujet des matières nucléaires en terme de défense. Vous avez décrit toute la problématique politique et les rivalités qui existent au niveau planétaire pour s'implanter et disposer de mines. Vous avez dit au départ tout de même que vous n'aviez pas d'inquiétude sur le fait de disposer de matières nucléaires. Je reviens sur ces matières nucléaires à des fins de défense car elles présentent certaines spécificités. Comment évaluez-vous durant les prochaines décennies les risques qui touchent à la disponibilité de ces matières nucléaires à des fins de défense ? J'exprime ceci au niveau du minerai et des technologies dans les gisements.

Anne Lauvergeon — Je pense qu'il s'agit d'une question philosophique à régler au sein du ministère de la Défense. Ce genre de questions nous est souvent posé. Parmi nos clients les plus inquiets se trouvent les Japonais et en guise de solution, ils établissent des stocks. En cas d'inquiétude, je pense donc qu'il faut créer un petit stock. Cette réponse paraît souvent trop simple à mes interlocuteurs, mais elle est justifiée.

Alain Delpuech — La notion de stock répond à des préoccupations immédiates, mais comment garantir un stock à l'échelle de décennies avec une usine Eurodif qui fermera d'ici trois ou quatre ans ?

Anne Lauvergeon — Cela m'ennuie de parler du sujet de façon directe et publiquement, mais je dis depuis le début que plus vous allez tarder à nous demander le stock d'une usine qui ne va produire que pendant encore trois ou quatre ans – j'espère un peu plus – plus cela sera problématique. Il faut donc vous décider maintenant. Demandez-nous ce stock, nous sommes prêts à vous le constituer.

Jean-Claude Mallet — Je souhaite revenir sur votre assertion concernant l'approvisionnement en uranium. J'ai l'impression, mais je suis néophyte dans ce domaine, que vous avez été optimiste sur le caractère facile de l'approvisionnement dans les années à venir. Qu'en est-il réellement ? Pensez-vous que nous devons prendre en compte des risques en terme de liberté d'accès à un certain nombre de ces matières – l'uranium mais aussi les autres matières stratégiques ? Vous avez dénoncé à juste titre l'absence de politique européenne dans ce domaine. Que proposeriez-vous dans ce domaine, à la fois pour garantir la liberté d'accès à ce qui nous paraît stratégique mais aussi pour avoir dans ces pays une politique d'accompagnement ? Dans ce « kriegspiel » nous risquons de nous heurter à de fortes résistances, compréhensibles, de la part de pays qui ont à assurer leur propre développement. Comment conciliez-vous cette démarche de participation française et européenne à un « kriegspiel », avec la nécessité de le faire dans un cadre qui donne sa part au développement, et si possible durable ?

Anne Lauvergeon — Vous avez raison de dire, si nous parlons de l'Afrique, que les matières premières sont les richesses des pays les plus pauvres. Il est logique que l'exploitation de ces matières premières leur apporte un véritable développement.

Je vais prendre l'exemple de ce que nous faisons au Niger. Nous avons, en terme de santé, d'éducation, de développement de petits business une activité quelque peu atypique pour une entreprise. Ainsi nous avons deux hôpitaux et nous accueillons gratuitement 200 000 personnes par an. Nous contribuons à 25 % des dépenses de santé du Niger. Nous avons également installé un système éducatif et inventé des écoles pour touaregs. Mais cela pose la question de savoir où cela s'arrête. Nous avons connu une crise au Niger cet été, due à une rébellion qui s'est déclarée pas très loin de là où nous nous trouvons. Cette crise n'est pas nouvelle, de violents événements avaient eu lieu au début des années 1990, qui s'étaient achevés par l'assassinat du Président en 1996. La première réaction politique française a été de séparer les relations entre le Niger et la France et le Niger et AREVA. Je vous assure que jamais un gouvernement chinois ou américain n'aurait eu ce genre de positionnement. Cette crise nous a permis de comprendre le décalage avec la réalité.

Nous sommes en train, avec Bernard Kouchner et le ministère des Affaires étrangères, de construire une sorte de « paquet ». Lorsque nous arrivons dans un pays, en particulier en Afrique, comme en Centrafrique, en Namibie, en Afrique du Sud, nous n'acceptons pas la corruption. Il s'agit d'une valeur très forte d'AREVA. Par contre nous œuvrons pour le développement durable, mais pas tel que nous le voyons nous, mais tel que les gens le veulent. Cela demande plus de temps et d'efforts. Nous réfléchissons à des moyens pour travailler davantage avec la Caisse centrale et les autorités françaises. Pour qu'ils utilisent plus AREVA afin de consolider un système coordonné, qui aille dans le sens non pas de ce que nous croyons être les intérêts du pays, mais de ce que le pays attend de son propre développement. Nous sommes en train de progresser. Nous

avons des limites très claires : pas de corruption. Une limite que ne se pose pas tout le monde. Je pense que nous pouvons faire beaucoup dans ce domaine, et de façon intelligente.

Au moment de cette rébellion, le gouvernement du Niger a voulu trouver des responsables. Il nous a alors parfois été reproché de faire des écoles ou de la santé pour les touaregs. Nous avons recruté des gens aux *backgrounds* différents, car nous n'avons pas forcément les bons profils pour mener ce genre d'activités. Chez nous, le patron de ce secteur vient de CARE et a donc des réflexes d'ONG. Cela donne des résultats très concrets. Toujours au Niger, nous avons signé un document avec le gouvernement du pays, l'ONU et toutes les ONG en décembre dernier pour mettre en place un système de dépistage et de trithérapie du sida. Aucune autre entreprise ne l'a fait depuis. Nous participons donc à un programme sur la lutte contre le sida. Ce qui est assez loin de nos activités propres.

Jean-Claude Mallet — Quel niveau de moyens jugez-vous utile de consacrer à ce type d'activités ? Nous pourrions également poser cette question à d'autres entreprises qui ont un rôle clé dans le domaine énergétique. Avez-vous des échanges avec d'autres grands groupes sur ce type de stratégie ?

Anne Lauvergeon — Nous avons beaucoup d'échanges. Je suis membre du *board* d'une association internationale qui s'appelle *World Business Council for Sustainable Development*. Elle regroupe environ 150 grandes entreprises internationales. Nous essayons d'avoir des échanges sur les meilleures pratiques, nos expériences, ce qui fonctionne ou pas. Nous apprenons énormément de ce que font les autres. Il n'existe pas de réponse simple à la question que vous posez. Nous essayons de plus en plus d'associer l'Union européenne ou d'autres ONG à notre expérience afin de ne pas être seuls. Notre but n'est pas de nous substituer à ce que ferait un gouvernement, mais de mener des actions avec les gouvernements, les ONG, les aides bi ou multilatérales. Cela nous oblige à être des organisateurs de compétences multiples, à passer du temps à Bruxelles ou dans les grands organismes, comme la Banque mondiale. Le but final étant d'aider le pays en question en termes de développement.

CONTRÔLE DU CYCLE DU COMBUSTIBLE

Amiral Édouard Scott de Martinville — Madame la Présidente, vous avez beaucoup insisté sur l'importance de disposer d'un cycle du combustible le moins proliférant possible. Vous avez aussi parlé des initiatives américaines en la matière. Comment voyez-vous dans les années à venir la communauté internationale converger sur ce dossier ?

Anne Lauvergeon — En tant qu'industriels, nous avons trouvé l'initiative américaine GNEP extrêmement intéressante. L'idée est de regarder les technologies et les matières afin de s'assurer que ces dernières soient contrôlées. Le système serait de s'assurer qu'un petit nombre de pays

recyclent ces matières tandis que les autres pays ont droit au nucléaire civil sans avoir à se lancer sur le cycle. L'idée me paraît très juste.

Mais GNEP a ses limites car il s'adresse à la quatrième génération de réacteurs, en 2030-2035. Que fait-on entre temps ? Je pense, après en avoir beaucoup discuté avec des membres de l'administration américaine, que cette question de délai n'avait pas été identifiée au départ du projet. Prenant appui sur l'initiative russe des centres internationaux et sur l'initiative américaine GNEP, je pense qu'il reste toute la place pour une initiative synthétique. Elle permettrait de dire qu'avec les technologies d'aujourd'hui et non pas celles d'après-demain, nous pouvons avoir, en mettant en place des garanties et des contrôles de l'AIEA, un système qui assure du nucléaire civil à bon nombre de pays avec une industrie du cycle détenue par un petit nombre d'entre eux. Je rappelle d'ailleurs que l'industrie du cycle n'est rentable que lorsqu'elle atteint une certaine taille. Tout pays qui a quatre, dix ou même vingt centrales nucléaires ne peut pas justifier d'une industrie du cycle économiquement viable. Il ne suffit pas non plus d'avoir de l'uranium enrichi pour avoir une industrie du cycle.

Jean-Claude Mallet — Je vous remercie. Bien que cela soit fondamental, je vous ai trouvé bien optimiste sur l'efficacité des contrôles de l'AIEA. Cette efficacité a sans doute augmenté ces dernières années, néanmoins nous sommes face à des cas qui sont malheureusement au premier plan de l'actualité internationale. Des pays sous contrôle de l'AIEA ont développé un certain nombre de capacités.

Anne Lauvergeon — Je parlais de l'efficacité de l'AIEA sur les réacteurs civils. Le développement à des fins militaires est un autre sujet.

Jean-Claude Mallet — Cela peut être un sujet parallèle.

Thérèse Delpech — Il s'agit d'un sujet important pour nous tous et vous avez d'ailleurs montré votre souci de ne pas contribuer à la prolifération nucléaire. Ma question concerne un point légèrement différent. AREVA ne souhaite sûrement pas contribuer à des programmes nucléaires de puissances nucléaires reconnues. Avez-vous des projets en matière d'aval du cycle et plus particulièrement en matière de retraitement en Chine ? Si tel est le cas, comment pouvez-vous avoir la certitude que ce que vous aller exporter ne bénéficiera pas au programme nucléaire militaire chinois ?

Anne Lauvergeon — Nous n'avons pas aujourd'hui de programme avec la Chine sur ce sujet, car il n'est pas politiquement autorisé. Je rappelle que nous travaillons dans un cadre très simple : ce qui est autorisé ou non par la France ; nous ne travaillons jamais avec des États qui n'ont pas accepté les contrôles intégraux de l'AIEA.

La Chine a annoncé depuis plusieurs années qu'elle voulait une politique du cycle fermée, c'est à dire recycler. Je crois que la Chine a vu pendant longtemps le nucléaire civil comme une énergie de prestige. Elle avait un petit nombre de réacteurs, mais très prestigieux. À cause de fac-

teurs dont nous parlions précédemment, elle est en train de passer à une énergie nucléaire qui doit être productrice d'électricité en grande quantité. Elle a en effet beaucoup de besoins ; cela fera moins de CO_2 et ce n'est pas cher. La Chine est en train de passer d'un nucléaire civil de prestige à un nucléaire civil efficace. Puisque les Chinois multiplient leur nombre de centrales, le recyclage devient pour eux une vraie problématique. Ils ont depuis toujours affiché leur volonté de faire du traitement recyclage, ce qui paraît logique. Aujourd'hui nous avons 90 % de parts de marché sur le recyclage dans le monde et 60 % sur le retraitement. Aucun sujet n'est donc ouvert sur la Chine aujourd'hui, mais je n'en sais rien pour demain et ce ne sera pas à moi d'en décider.

Si demain le gouvernement décide que nous pouvons ouvrir une négociation avec la Chine sur le sujet, nous avons une proposition. Elle consiste en un traitement recyclage de troisième génération. Nous avons beaucoup travaillé là-dessus. Vous savez qu'en France nous avons une usine de recyclage et une usine de retraitement. Mais aujourd'hui, nous savons faire une usine de troisième génération, dans laquelle vous rentrez les combustibles usés et de laquelle vous ressortez du MOX, sans avoir à passer par la séparation du plutonium. Votre inquiétude n'a donc plus lieu d'être face à ce que nous savons faire technologiquement.

Je rappelle également que si une décision politique française était un jour prise sur le sujet, il est évident que le centre serait sous contrôle complet de l'AIEA.

Thérèse Delpech — La Chine étant une puissance militaire, elle n'a absolument pas l'obligation de soumettre ses installations à l'AIEA.

Anne Lauvergeon — Ce que je comprends donc comme étant une des conditions.

LES RÉSEAUX DE DISTRIBUTION

Christian Piotre — Madame la Présidente, lorsque nous nous interrogeons sur les questions de dépendance et d'indépendance énergétique, nous devons penser à la maîtrise des matières premières, à celle des technologies et des sites industriels dans le cas de la France. Mais les réseaux de distribution sont quelque peu laissés de côté. Or, dans votre introduction, vous avez attiré notre attention sur ce point. Pourriez-vous nous en dire quelques mots, en mettant l'accent sur les fragilités que recèle l'organisation de la distribution dans le domaine électrique ?

Anne Lauvergeon — En effet, peu de gens s'intéressent à la transmission et à la distribution. Lorsque vous prenez d'ici 2030 la taille des électriciens, vous vous apercevez qu'ils sont pour 50 % dans la génération et pour 50 % dans les réseaux. Financièrement, ils vont donc investir autant dans l'un que dans l'autre.

L'état des réseaux électriques est très varié d'un continent à l'autre. Pour les États-Unis, je reprends les propos de Bill Richardson, ancien

secrétaire d'État à l'énergie après le *black-out* de New York : les États-Unis sont une super puissance avec un réseau électrique de pays en voie de développement. Ce qui est vrai, car l'incertitude légale a entraîné une insuffisance des investissements. Cela a tendance à changer cependant pour la transmission. Certains financiers achètent des autoroutes de courant électrique. En Europe, nous venons d'un monde où chaque électricien est en quelque sorte patron de son royaume et se méfie donc de son voisin et de la concurrence. Les interconnexions européennes restent donc secondaires.

Mais aux États-Unis comme en Europe, la consolidation du domaine électrique est en train de profondément changer. De nombreuses fusions-acquisitions dans le domaine des électriciens ont eu lieu. Si les acteurs du secteur veulent tirer partie des synergies, ils doivent se connecter. Ceci est désormais dans l'intérêt d'Eon, d'EDF, d'Enel… Avec des dépendances qui augmentent, ces réseaux sont de plus en plus fragiles. Nous l'avons compris avec les *black-out* en Italie, en Finlande, aux États-Unis… Or le consommateur ne supporte plus le moindre *black-out*. En matière de réseaux électriques, nous faisons tout ce qui ne se voit pas. Ainsi nous ne nous occupons pas des pylônes ni des fils, mais de tout le reste, comme les réseaux intelligents, les softwares de fonctionnement, les disjoncteurs… Après le grand *black-out* de New York en 2003, FirstEnergy, qui en était en partie responsable, a fait appel à nous pour lui monter un système.

Dans les pays en voie de développement, il s'agit d'un marché colossal. Nous avons ainsi fait 30 % de la croissance de nos activités en Inde l'an dernier. L'Inde est l'un des pays les plus dynamiques dans ce domaine, car elle est une grande démocratie et veut prouver que chaque citoyen reçoit l'électricité. Et la demande industrielle y est considérable. Ce qui se passe en Chine est également très intéressant. Nous y trouvons la problématique de la bande côtière en rapide développement face à une localisation du charbon à l'ouest. Soixante-dix pour cent des transports chinois sont donc utilisés pour le charbon, ce qui créé un engorgement et une pollution à l'est. Les Chinois sont en train d'essayer de faire des centrales à l'est pour ensuite transporter le courant électrique à travers le pays sur des lignes ultrahaute tension. Nous développons de plus en plus de lignes ultrahaute tension sous-marines entre le Danemark et la Suède. Ceci est extrêmement technologique. Un réseau électrique optimum est une façon de gagner beaucoup d'énergie, et apporte de la sécurité.

Jean-Claude Mallet — Madame la Présidente, nous arrivons malheureusement au terme de cette audition. Une dernière question cependant. Quelles sont vos recommandations en matière de sécurité des centrales, des transports, la capacité de résistance face à des actes de terrorisme, des centrales et des réseaux ?

Anne Lauvergeon — La troisième génération de générateurs nucléaires que nous avons définis et que nous construisons est un modèle post-11 Septembre. Le principe est simple : une boîte de béton dans laquelle quoi qu'il arrive rien ne fuit à l'extérieur, ni dans l'air ni dans le sol. Et ce quoi qu'il se passe à l'exté-

rieur, y compris une chute d'avion commercial ou des bombes. Enfin peut-être pas une bombe nucléaire mais nous aurions alors d'autres embêtements ! Le concept est le même pour le modèle que nous lançons avec Mitsubishi, Atmea 1. Nous concevons nos produits pour l'avenir en pensant en premier lieu à la sureté et à la sécurité. En ce qui concerne ce qui existe, nous avons eu une politique de transparence ; nous avons installé beaucoup de webcams ou autres. Mais la limite est la sécurité et notre propre transparence s'arrête quand la sécurité entre en jeu. Nous n'explicitons plus un certain nombre de choses, comme, entre autres, les transports.

Jean-Claude Mallet — Qu'en est-il de l'efficacité de votre dialogue avec les pouvoirs publics ?

Anne Lauvergeon — Nous avons renouvelé un certain nombre des accords que nous avions historiquement avec les pouvoirs publics, dans des conditions de confiance mutuelle très bonnes. Le fonctionnement est tout à fait satisfaisant.

Jean-Claude Mallet — Merci beaucoup.

AUDITION
DE M. AKE SVENSSON

JEUDI 8 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Monsieur Svensson, merci beaucoup d'avoir accepté notre invitation.

Vous êtes président et responsable d'un organisme qui rassemble les principales entreprises aéronautiques européennes et vous êtes, en même temps, président d'une grande entreprise suédoise. Nous vous remercions de venir contribuer à nos réflexions. Nous traitons la question de l'Union européenne en matière de défense, les questions liées au développement du traité de l'Union européenne, y compris à travers le Traité simplifié, dont nous espérons la prochaine ratification, ainsi que les questions liées à la base industrielle et technologique de défense, comme elle est appelée dans le langage codé de ceux qui pratiquent l'Europe de l'armement depuis des années.

Ces questions sont centrales pour l'autonomie de la défense européenne et aussi pour le développement des capacités scientifiques, technologiques et humaines en Europe. Ces questions sont extrêmement pertinentes pour beaucoup de nos concitoyens, dans le sens où elles permettent de concrétiser l'Europe de la défense et les actions de l'Union européenne dans ce domaine. En même temps, ces questions dépassent le seul cadre de l'Union européenne, puisque les groupes que vous représentez devant nous ont une stratégie à dimension mondiale, et sont engagés dans la compétition internationale, au sens le plus large. Nous avons estimé tout à fait essentiel de pouvoir entendre un représentant de ces industries qui agissent à l'échelle européenne et mondiale. La construction européenne connaît des réalisations importantes mais aussi des faiblesses et des difficultés dans les domaines industriels et technologiques. Nous vous remercions de nous exposer votre point de vue.

Ake Svensson

Merci monsieur le Président de m'avoir si aimablement reçu et de me permettre de m'adresser à votre Commission pour parler de la vision industrielle de l'avenir de la défense. Je m'adresse à vous en tant que président de l'ASD qui est l'Association européenne des industries aéronautiques, spatiales et de défense. Je vais évoquer essentiellement la vision de l'Association, mais si vous souhaitez me poser des questions en tant que P-DG de Saab, je serais très heureux d'y répondre dans la dernière partie de l'audition.

PRÉSENTATION DE L'ASSOCIATION DES INDUSTRIES AÉRONAUTIQUES, SPATIALES ET DE DÉFENSE (ASD)

L'ASD est vraiment le reflet de l'industrie en matière d'aéronautique, de spatial et de défense au niveau européen. Nous connaissons les liens étroits qui existent entre l'activité industrielle, les technologies et la politique dans ce domaine. Nous avons créé l'ASD, il y a trois ans, en fusionnant trois organisations sectorielles. Trente et une associations nationales et dix-huit membres de l'Union européenne, auxquels il convient d'ajouter la Suisse, la Norvège et la Turquie, font partie de l'ASD. Le chiffre d'affaires total de l'ensemble de nos industries s'élève à 120 milliards d'euros. Plus de 2 000 entreprises sont membres de l'ASD par le biais d'associations nationales. Beaucoup d'autres dépendent de nous pour leur activité industrielle. Nous estimons que nous représentons un emploi direct de 638 000 personnes. Je voudrais également souligner le fait que nos industries représentent, pour une large part, beaucoup de technologies de pointe qui contribuent à une meilleure compétitivité et à une meilleure qualité de vie en Europe. Pour comprendre l'importance du marché en matière de sécurité et étant donné que nous avons la capacité d'apporter une contribution dans ce domaine, l'ASD a lancé l'*Organisation européenne pour la sécurité* (OES). Cette organisation a été créée cette année pour soutenir des initiatives de l'Union européenne, telles que la création récente de l'ESRIF, qui est un forum en matière de recherche et d'innovation européennes, auquel participent plusieurs membres de l'ASD et d'autres entreprises actives dans le domaine de la sécurité.

PRÉSENTATION DE SAAB

Saab qui signifie *Swedish Aeroplane*, est une société construite il y a soixante-dix ans. Elle avait pour objectif de construire des avions de défense suédois juste au moment où a éclaté la Seconde Guerre mondiale. Depuis, nous travaillons également dans le domaine de l'équipement en matière de défense et nous représentons la fusion d'un certain nombre d'entreprises qui œuvrent dans ce domaine. Nous voulons également élargir notre perception de la sécurité civile dans le cadre de nos activités.

LA SÉCURITÉ ET LA DÉFENSE

Maintenant, je voudrais vous faire part de certaines réflexions relevant du domaine de la sécurité et de la défense. Dans les dernières décennies, nous constatons de nombreux changements de grande envergure dans le scénario de la défense pour les pays européens. Une menace de conflits de grande ampleur s'est éloignée. Cependant, de plus en plus de

questions telles que celle du maintien de la paix ou celle des menaces asymétriques demandent que nous prenions des mesures pour protéger la société et les citoyens dans des domaines comme la sécurité maritime, la gestion de crise, la protection des infrastructures, la sécurité des transports. Nous devons en effet préserver la défense et la sécurité de la nation et notre mission s'étend au-delà de la défense du territoire.

La plupart des opérations militaires s'effectuent maintenant en coopération internationale. Les gouvernements européens doivent concilier les obligeances simultanées de satisfaire les ambitions de la politique de défense et de sécurité européenne et en même temps, le fait d'être membre de l'OTAN. Il faut en plus concilier cela avec la sécurité nationale et les politiques de défense et de sécurité nationales avec des budgets réduits. Comme le dit Javier Solana, il faut en faire plus, il faut le faire ensemble et le faire plus efficacement. À long terme, il semble naturel que nous utilisions de plus en plus notre matériel de défense en coopération. Pour l'avenir, il serait également efficace de planifier en coopération notre développement, nos acquisitions et nos achats, ce qui permettrait de réduire le coût et le fardeau des budgets nationaux. L'interopérabilité pourrait ainsi être intégrée dès le début plutôt que d'être ajoutée par la suite. Ainsi, les capacités combinées seraient augmentées, les coûts seraient réduits et nous pourrions envisager une refonte de l'industrie européenne de défense qui serait plus compétitive. La coopération permettrait une alternative européenne autonome à long terme.

UN MARCHÉ EUROPÉEN PLUS OUVERT ET PLUS COHÉRENT

Un certain nombre d'activités se déroulent dans la direction d'un marché européen plus ouvert et plus cohérent. Je vais en parler et aborder trois aspects : la dimension européenne du marché, les programmes en coopération, la recherche et la technologie.

La dimension européenne du marché

La création du marché d'équipements européen de la défense unique sera la contribution la plus importante au fait que nous puissions nous permettre, à long terme, le niveau requis en matière de défense européenne. Les forces du marché vont garantir que les gouvernements bénéficient du meilleur rapport coût efficacité comme le demandent les contribuables à raison. Les forces du marché seront les moteurs dans cet effort de restructuration de l'industrie de la défense. Pour parvenir à une base de défense industrielle et technologique paneuropéenne, les initiatives du code de meilleure pratique et de l'*Electronic Bulletin Board* sont des outils importants pour promouvoir le développement de ce marché. Cependant, malgré les résistances depuis près de dix-huit mois, aucun contrat significatif transfrontalier n'a été accordé malgré toute une série d'incitations à participer à des contrats de moindre ampleur. Il semble que les gros contrats soient réservés à l'industrie nationale.

Un peu plus tôt cette année, les ministres de la Défense de l'Union européenne au conseil de l'Agence de défense européenne ont lancé leur stratégie en matière de base industrielle et technologique de défense (BITD). L'ASD soutient tout à fait cette stratégie et les actions proposées vont dans la bonne direction. Cependant, nous attendons encore d'être convaincus par un changement réel dans l'action des gouvernements. En matière de défense, la Commission européenne prépare une proposition de directive pour les acquisitions, une déréglementation pour les transferts intracommunautaires de marchandise en matière de défense et une communication sur la politique de défense. L'ASD se satisfait de ces initiatives et les soutient. Il est, en effet, important de poursuivre ce processus pour ouvrir le marché européen de la défense et ainsi entraîner les États membres à prendre des décisions en matière d'acquisition qui soutiendront l'initiative de la BITD. Il faut également que tout le monde soit à part égale dans cette industrie au sein de l'Union européenne. Il convient de parvenir rapidement à des progrès dans ce domaine.

Les exportations constituent également une opportunité très importante à saisir poursuivie par l'industrie de la défense européenne. L'approbation des normes industrielles de l'ASD sur l'éthique et l'anticorruption représente une étape importante dans l'amélioration de nos relations commerciales internationales et dans le renforcement de notre crédibilité industrielle sur le marché mondial. Il est clair que l'ASD et ses membres contribuent à construire la sécurité pour l'avenir en Europe et de garantir des mesures améliorées pour protéger la société et les citoyens. L'OES va présenter un document de prévision stratégique à la Commission européenne. Il faut définir une politique de sécurité structurée cohérente et globale dans toute l'Europe et structurer le marché.

Les programmes de coopération

Ce domaine est exclu du code de conduite. Les gouvernements considèrent que l'application des règles de la concurrence n'est pas une solution. Il faudrait mettre en place des programmes de coopération avec un cadre flexible favorisant des coopérations intergouvernementales. Beaucoup d'occasions se sont présentées récemment dans les secteurs de la marine et de l'armée de terre mais les décisionnaires donnent de bonnes raisons pour ne pas les saisir. L'Europe peut-elle se permettre une duplication de ses efforts ? Il est fondamental que les États membres contribuent à ce que la demande soit structurée de façon plus cohérente, pour avoir de nouveaux programmes en coopération. Cependant, pour passer de nos besoins en matière d'équipements futurs au démarrage conjointement de programmes d'acquisition et de développement, il faut améliorer notre organisation. Un premier plan de développement des capacités européennes pour la période d'après 2010 devrait être proposé dès l'année prochaine et même avant cela, nous pourrions lancer des approches conjointes à tous les niveaux pour mener une action en matière d'acquisition. À notre avis, il s'agit de la plus importante initiative pour 2008 et les années à suivre. Les programmes en coopération et l'ouverture du

marché de défense européen permettront de donner sa structure à la BITD.

La recherche et la technologie

Les investissements, dans les domaines de la recherche et de la technologie de défense, posent les bases pour arriver à répondre aux besoins des forces armées et pour leur permettre d'accomplir leur mission. Ces investissements préparent notre industrie pour les demandes futures et améliorent la compétitivité sur le marché mondial. Or, selon l'EDA, seul 1,25 % de l'effort total de défense de l'Union européenne est consacré à la recherche et à la technologie. Cet effort est fondé sur des efforts nationaux, ce qui entraîne encore un risque de duplication. De même, l'Europe se satisfait largement d'investissements à un niveau de technologie moindre. Nous ressentons le besoin d'un agenda en matière de recherche stratégique.

Nous devons créer un cadre politique qui permette de sous-tendre tous ces investissements. L'effort dépensé collectivement sur la recherche et la technologie doit être maintenu et soutenu. La taille et la nature des dépenses en matière de recherche technologique de la défense européenne permettront de donner sa structure à notre industrie. L'ASD a demandé à ce que soient menés des projets de démonstration technologique de grande envergure et que soient réalisées davantage de dépenses, peut-être canalisées par l'EDA, dans le domaine de la recherche technologique de la défense. Notre préoccupation concerne les dispositions qui s'appliquent au droit de propriété intellectuelle. Une discussion plus structurée entre l'EDA et ses États membres est nécessaire. En même temps, la commission de l'Union européenne a pu créer un programme de recherche en matière de sécurité. Il s'agit du programme-cadre sur les technologies pour améliorer la sécurité du citoyen européen. Dans la mesure où nous sommes confrontés à une montée des conflits, nous sommes convaincus que beaucoup de ces technologies pourraient avoir un usage durable. Jusqu'à présent, les investissements sont modestes, mais nous sommes convaincus que la situation va s'améliorer.

CONCLUSION

Je vais commencer ma conclusion en disant que je vois là une occasion, et peut-être même une responsabilité pour la France, d'être l'une des nations leader dans ce développement du futur marché de la défense européen. Ainsi, nous allons pouvoir créer une base industrielle et technologique européenne de défense beaucoup plus significative qui contribuera à l'autonomie de l'Europe.

Quelles sont les actions nécessaires ? Il faut prendre en compte trois dimensions : le marché, les programmes en matière de coopération et les efforts en matière de recherche et de développement.

Le développement d'un marché européen ouvert dans le domaine de la défense et de la sécurité est extrêmement important. Je pense que nous

pourrions y parvenir en soutenant et en appliquant le code de conduite des meilleures pratiques qui est un outil important mais qui n'a pas atteint son potentiel maximum. Les forces du marché permettront d'entraîner la compétitivité de notre industrie tout le long de la chaîne d'approvisionnement. Au-delà de ce code de conduite, une négociation rapide par l'introduction de la directive sur les marchés de défense, de même que la régulation des transferts intercommunautaires, est extrêmement importante. La France pourrait rendre service à l'Europe en s'assurant de l'adoption de ces instruments à la fin 2008. Cette future capacité en matière de défense exigera également de nouvelles technologies que nous ne maîtrisons pas encore. Aujourd'hui, les dépenses européennes sur la recherche et le développement sont considérablement en retard sur celle des États-Unis. L'Europe doit dépenser davantage et à bon escient, de sorte que cette capacité industrielle soit constituée pour l'avenir. Dans ce contexte, il est important que les règles du jeu, par exemple au sujet du droit de propriété intellectuelle industrielle, soient définies de telle façon que nous puissions soutenir la capacité industrielle de développement et satisfaire les besoins de l'Europe. Il s'agit d'être compétitif sur le marché mondial. Si nous allons dans la bonne direction dans ces trois domaines, nous aurons une industrie plus compétitive refondue, y compris une chaîne d'approvisionnement paneuropéenne qui assurera une alternative européenne autonome à long terme.

AUDITION
DE M. KARL-THEODOR FREIHERR VON UND ZU GUTTENBERG

JEUDI 15 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Monsieur zu Guttenberg, merci d'être venu d'Allemagne pour dialoguer avec nous pour la préparation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Concernant ces questions, nos pays sont unis par une forte relation, démontrée ces dernières années, en particulier dans toutes les époques qui ont précédé et accompagné la chute du mur de Berlin. Nous pouvons dire que nombre de démarches franco-allemandes, comme franco-britanniques, ont permis aussi de lancer l'Europe de la défense et de sa construction. Aujourd'hui, compte tenu de notre mandat, je dirais l'« Europe de la défense et de la sécurité » puisque dans le domaine de la sécurité, de nombreuses actions ont lieu en Europe et dans le cadre bilatéral franco-allemand ou ont pris racine dans les initiatives franco-allemandes dans les périodes que nous avons bien connues.

Vous êtes délégué du groupe CDS-CSU à la commission des Affaires étrangères, et porte-parole du groupe sur les questions de désarmement, de contre-prolifération et de contrôle des armements. Vous êtes député au Bundestag et nous sommes heureux d'échanger avec vous à partir de votre responsabilité générale au sein de votre formation politique en Allemagne, et de votre vision de l'évolution du contexte stratégique, de la relation franco-allemande et de la construction de cette Europe de la défense dans le cadre global que nous venons d'évoquer avec M. Lellouche et M. Steinberg.

Karl-Theodor Freiherr von und Zu Guttenberg

Je suis heureux d'échanger au sein de la Commission dont je connais certains d'entre vous. Vous m'avez demandé d'énoncer un bref exposé en un quart d'heure sur l'évolution des années prochaines. Cela est difficile à réaliser, car résumer quinze années d'évolution stratégique en quelques minutes constitue un réel défi.

Vous savez que nous avons eu en Allemagne des discussions intensives pour notre propre Livre blanc au cours des dernières années, et j'aurais souhaité qu'elles soient rendues un peu plus publiques. C'est la raison pour laquelle je considère votre approche comme particulièrement pertinente, notamment sur le plan de la coopération internationale.

Ces dernières années, nous avons assisté à un changement total de nos critères, et nous avons eu des difficultés à accompagner ce changement. Nous avions tendance à ne pas évoquer publiquement ces questions. En effet, ce qui pour vous pourrait paraître anodin comme parler des intérêts allemands, aux niveaux national, européen et même transatlantique, a été pour nous délicat.

Ce processus a été long et pénible. Toute une génération politique doit en effet s'habituer à ces changements, ce qui implique plus d'information sur les raisons qui ont motivé telle ou telle décision. Actuellement, nous sommes confrontés à une série de menaces asymétriques, or, du point de vue de mon pays, nous avons tendance à réagir de façon souvent symétrique et avons donc des difficultés pour relier les décisions que nous prenons en matière de politique de défense et de sécurité à la formulation de nos intérêts.

C'est pourquoi, même si notre Livre blanc me semble assez réussi ; nous continuons toujours à travailler sur ces questions. Ainsi, l'adéquation entre la défense de nos intérêts et les réponses que nous devons apporter aux menaces asymétriques ne va pas de soi. Chaque fois que nous parlons d'intérêts en matière de sécurité et de défense, nous risquons d'être dépassés par l'évolution et l'apparition de nouveaux intérêts. Cela implique pour nous de nommer un certain nombre de principes, tout en restant suffisamment souples pour pouvoir agir par la communication en direction de notre population et vis-à-vis de nos voisins européens et du monde transatlantique. Il faut relier les intérêts aux menaces et c'est un processus continu qui ne sera jamais considéré comme achevé.

Nous avons connu un processus d'adaptation relativement difficile, notamment dans la mesure où nous avions connu plusieurs catégories de menaces. La première est classique, c'est celle des armes de destruction massive, qui sont liées à la prolifération et le terrorisme international avec toutes ses nuances. Très importante dans la protection de nos intérêts, il nous faut intégrer cette dimension dans la communication envers la population en la considérant comme un défi global auquel nous serons confrontés dans les années futures.

La deuxième catégorie que nous devons prendre en compte pour la politique de sécurité et de défense intègre des aspects importants tels que la sécurité des ressources en énergie et notamment en approvisionnement en eau, la démographie qui est étroitement liée au premier domaine et l'évolution du climat.

Ces aspects sont étroitement liés et apparaissent dans les discussions, souvent de manière isolée. Ils s'éloignent des approches géographiques classiques, qui sont souvent le point de départ de nos discussions. J'avouerai que nous avons fermé les yeux devant certains faits, comme devant l'évolution de la zone Pacifique, par exemple. Nous nous trouvons à des niveaux si différents de certains pays, comme c'est le cas de la Russie, que ce décalage favorise l'instabilité et l'insécurité.

Indépendamment des conflits israélo-arabes, un nouveau domaine apparaît : il s'agit de nos relations avec le monde islamique et arabe qui ont une forte dimension culturelle et nécessitent, à mon sens, de trouver

une harmonie et un accord entre Européens d'une part et entre partenaires de l'Alliance d'autre part. Du côté allemand, nous souhaitons en tout cas nous engager dans des actions avec nos partenaires européens.

Autres paramètres fondamentaux en matière de politique de sécurité et de défense, le maintien de la relation transatlantique, et ce indépendamment des difficultés rencontrées avec notre propre population ou avec nos différents partenaires, et le besoin d'une plus grande intégration sur le plan européen. En effet, même si je me qualifie comme « un transatlantique allemand », il me semble que la pensée européenne est tout de même centrale.

Sur le plan européen et international, le troisième point de départ de la réflexion, impliquant pour nous un processus d'apprentissage difficile, c'est la cohérence en ce qui concerne les ressources. Nous avons en effet du mal à exprimer cette notion sur le plan national. Cette notion est pourtant importante. Elle implique une cohérence interministérielle entre les différents départements concernés, et elle représente un objectif majeur pour nous.

Je souhaite maintenant évoquer la structure de l'Alliance Atlantique et nos objectifs communs en matière de sécurité et de défense. J'ai l'impression optimiste que dans une perspective de quinze à vingt ans, les organisations telles que les Nations unies, l'OSCE, l'Union africaine, continueront d'exister, même si les évolutions sont en cours. J'espère que la modernisation, la réforme, touchera aussi l'OTAN.

Pendant des années, nous avons discuté des relations entre l'Union et l'OTAN, mais il nous faut débattre sur différents points. À mon sens, nous devrions notamment veiller à éviter les doublons ou structures de concurrence et mettre en évidence la complémentarité. C'est la manière donc je m'imagine le rôle des structures de l'OTAN à l'avenir. Concernant la politique européenne de sécurité et de défense, il faut veiller à ce qu'elle soit commune, conformément à l'accord de Lisbonne.

Du point de vue allemand, l'OTAN est un forum de discussion fondamental en matière de coopération transatlantique. Elle constitue aussi un outil de négociation pour des pays qui peuvent être en concurrence avec nos dispositifs de sécurité et de défense, tels que la Russie ou d'autres. Quand nous évoquons les relations transatlantiques, nous oublions facilement les relations transpacifiques, guère plus aisées. Or l'OTAN me semble être aussi une espèce de contrepoint à l'orientation vers le Pacifique des États-Unis. L'OTAN représente bien sûr un système de dissuasion contre les armes de destruction massive, et aussi un cadre de gestion militaire de crises complexes. La question est de savoir comment la politique européenne de sécurité et de défense peut se positionner par rapport à cela.

Je répète régulièrement à mes concitoyens allemands que l'OTAN est un champ politique en pleine croissance, grâce auquel on peut essayer d'améliorer la politique européenne de sécurité et de défense, en tentant à terme d'aboutir à « des États-Unis d'Europe ». L'OTAN me semble être aussi un moteur pour le développement de capacités autonomes en matière de sécurité et de défense. À moyen terme, émerge en effet la notion des politiques autonomes de sécurité et de défense qui me paraît

être un bon cadre pour des missions réunissant des aspects à la fois civils et militaires. Du point de vue allemand, la mise en place de missions civiles favorise d'ailleurs significativement la réalisation de mesures militaires. Je n'oublierai pas enfin que c'est également un moyen d'exporter la sécurité et la défense dans le monde entier.

Lorsque l'on doit discuter de la politique de sécurité et de défense, l'on pourrait entrevoir la possibilité d'un ministre européen de la Défense, dans l'esprit du traité de Lisbonne. Ceci permettrait d'aborder les situations de manière plus concrète. Même si je prévois des contestations de cette proposition chez nos partenaires, l'idée de forces armées européennes trouve un écho favorable auprès de la population allemande. Je considère moi-même qu'il s'agit d'un aspect positif. Nous pourrons mettre en œuvre cette idée si nous arrivons à réunir des capacités d'intervention sans duplication, et si nous pouvons partager les responsabilités et économiser les fonds publics – la répartition des responsabilités étant un des points les plus délicats.

Enfin, l'évolution de la stratégie européenne de sécurité mérite toute notre attention. Les décisions actuellement en vigueur ont été prises en 2003 mais les situations ont changé depuis. Nous avons vu que nous buttions sur certaines limites et je crois qu'il faut considérer tout cela comme l'expression d'un processus continu et y travailler.

AUDITION
DE SIR MICHAEL QUINLAN

JEUDI 15 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Sir Michael Quinlan, je vous remercie d'avoir accepté de contribuer à la Commission. Tout d'abord je rappelle que vous avez eu une longue carrière dans l'administration britannique et en particulier au ministère de la Défense, au sein duquel vous avez achevé votre carrière comme Permanent Under Secretary. Vous avez dirigé la fondation Ditchley, lieu de rencontre entre spécialistes, experts, officiels, personnalités gouvernementales qui débattent des questions posées à l'Europe, à la communauté transatlantique et plus largement, à la communauté internationale. Vous avez été le conseiller de plusieurs commissions parlementaires sur les questions de défense et de sécurité internationale, y compris sur le sujet de l'Asie du Sud. Nous attendons votre témoignage et votre contribution avec grand intérêt.

Sir Michael Quinlan

Tout d'abord, je précise que je ne m'exprimerai pas au nom de Sa Majesté, pour laquelle j'ai cessé de travailler il y a maintenant quinze ans.

Le *premier point* que je tiens à aborder concerne les *relations entre l'OTAN et l'Union européenne* en terme de sécurité. L'OTAN possède des ressources militaires considérables. L'Union européenne détient un éventail d'instruments encore plus large, surtout dans le domaine civil. Dès lors, il serait regrettable que les relations entre l'OTAN et l'Union européenne soient fondées sur la rivalité plutôt que sur l'entente. Certaines missions me semblent plus adaptées à la fonction de l'une ou de l'autre de ces organisations. Ensemble, l'OTAN et l'Union européenne pourraient répondre à un panel considérable de situations.

Je pense que les missions ne doivent pas être *a priori* divisées entre ces deux organisations. Il est préférable d'opérer au cas par cas, et de tenir compte, dans chaque cas, de l'acceptabilité politique de l'une et l'autre. Il faut aussi évaluer laquelle a le plus intérêt à participer géographiquement. De plus, il me paraît important de ne pas écarter l'aide des États-Unis, lorsque ceux-ci proposent de prendre part aux opérations.

J'estime que le débat d'idées qui doit avoir lieu entre l'OTAN et l'Union européenne, doit reposer sur une ouverture et une franche expression. Même si je peux comprendre que certaines inhibitions

existent, notamment à propos de la Turquie et de Chypre, il faut essayer de dépasser de façon pragmatique ces problèmes.

Ensuite, je préconise de limiter les coûts superflus, notamment pour les frais généraux. Je ne suis par exemple pas enthousiaste à l'idée d'un grand siège pour l'état-major de l'Union européenne. Une organisation trop large pourrait en effet devenir une cause de frictions. Il est possible toutefois de développer les mécanismes de coopération entre les militaires et les civils. Nous pourrions songer au développement d'institutions.

Mon *deuxième point* concerne le concept de *défense européenne*, qui m'est particulièrement cher. Si l'Union européenne veut agir, elle doit pouvoir disposer d'une force de frappe lui permettant d'avoir une influence dans le monde. Observant les réalisations européennes récentes, je relève toutefois de nombreux aspects décevants, malgré les déclarations de Saint-Malo et les objectifs d'Helsinki. Je crois que l'ambition européenne doit être assise sur des ressources suffisantes et sur une utilisation souple et intelligente de celles-ci. Je sais que la mise en commun des ressources suscite des inquiétudes. En particulier, l'Allemagne, qui constitue un joueur clef dans toute entreprise européenne, fait souvent preuve de frilosité. Je peux comprendre qu'il existe en Allemagne des difficultés intérieures mais tant qu'elle ne sera pas en position de leader dans l'entreprise européenne, je pense que celle-ci ne sera pas aussi efficace qu'elle pourrait l'être.

Un autre aspect très important du projet de défense européenne concerne les acquisitions d'équipements de défense et l'action de l'Agence européenne de défense dans ce domaine. Il est indispensable d'avoir une meilleure coordination des besoins et de la manière de répondre à ceux-ci. Ce n'est qu'à cette condition que pourra avoir lieu la rationalisation indispensable à une coopération accrue. Mais une inquiétude peut naître à l'égard d'une forme de protectionnisme de type « forteresse Europe », qui a pu se faire sentir au cours de ces dix dernières années. Et cela s'est peut-être ressenti aux élections européennes. Quand j'étais au ministère de la Défense, j'ai vu trop de ressources mal utilisées et qui auraient pu servir à soutenir les projets d'autres ministères. Il ne faudrait pas que cela se passe au niveau européen. Je pense que nous devons mettre en place une utilisation plus optimale des ressources dans la défense dès lors que celles-ci sont limitées. Nous devrions en particulier recourir plus systématiquement au marché mondial lorsque cela permet d'acquérir des équipements plus rapidement ou à moindre coût et cesser de faire des choix dictés par le soutien d'une industrie européenne, lorsque celle-ci n'est pas compétitive.

S'agissant du *troisième et dernier point* que je souhaite évoquer en introduction, concernant la *scène nucléaire, le contrôle des armements et la prolifération*, je dirais que le régime de lutte contre la prolifération, qui repose sur le traité de non-prolifération de 1968, reste toujours important à ce jour. Il n'est pas sur le point de s'effondrer. J'entrevois toutefois deux menaces distinctes pouvant remettre en cause son équilibre. La première concerne l'Iran, sur lequel je préfère m'étendre plus tard. La deuxième concerne le dialogue international en matière de non-prolifération. La conférence sur le traité nucléaire en 2005 a été un fiasco, qui a masqué

des désaccords assez profonds. Les « bons » pays se sont montrés moins désireux de supporter le fardeau du traité, sur le commerce par exemple. Ils seront donc moins enclins à mettre en œuvre les clauses du traité sur les proliférateurs. La question de l'Iran aura des répercussions sur la prochaine conférence de 2010. Cette conférence devra être l'occasion d'universaliser les sauvegardes. Il faudrait trouver le moyen de rendre plus difficile la dénonciation de ce traité, en en faisant payer le prix aux pays qui le dénoncent. Il faudrait aussi reconnaître le fait qu'un pays, sous couvert de développer un programme nucléaire civil, peut, tout en restant sous le seuil autorisé, développer des capacités militaires. Cette question est à approfondir lors de la prochaine conférence d'examen du traité nucléaire en 2010.

Les cinq États parties du traité qui détiennent l'arme nucléaire doivent manifester plus d'engagements vis-à-vis du programme de désarmement de cet accord de non-prolifération. Ce n'est pas le seul aspect du traité, mais je ne pense pas que l'on puisse dire que le désarmement n'existe pas et n'y est pas mentionné. Cela fait partie intégrante du traité. Les cinq pays détenteurs de l'arme nucléaire devraient à mon goût expliquer plus clairement ce qu'ils ont fait pour le désarmement. Et ce, même si la France et l'Angleterre ont fait beaucoup déjà, et les États-Unis ont réalisé à ce sujet plus que ne le disent les critiques. Il faut continuer et aller plus loin sur la voie du désarmement et du contrôle des armements. Nous avons aussi à faire des progrès sur le traité relatif à l'interdiction des essais nucléaires. L'importance politique de ce sujet est à prendre en compte. J'espère que la Russie et les États-Unis s'entendront pour donner un successeur au traité de Moscou de 2002 sur la réduction des potentiels stratégiques offensifs et que ce nouvel accord sera un véritable traité de contrôle des armements.

En terme de transparence, nous devons faire beaucoup plus, ainsi que M. Tanaka, que vous venez d'auditionner, y a fait allusion. Il faut se pencher sur la nécessité de conserver des armes nucléaires américaines en Europe. Leur présence ne me paraît plus indispensable aujourd'hui, mais il faut veiller à ce qu'un éventuel retrait ne se traduise pas par une désaffection des États européens à l'égard de la stratégie nucléaire de l'OTAN. Cette évolution pourrait inciter la Russie à être plus ouverte sur la question de ses arsenaux non stratégiques.

Il me paraît aussi important de mieux prendre en considération le concept de l'abolition du nucléaire. Cet aspect me paraît très important. À mon sens, examiner très sérieusement les implications que cela provoque et les difficultés sous-jacentes vaut tout à fait la peine. Nos pays en ont parlé, mais n'ont rien fait. Une étude a été réalisée pour essayer d'insuffler quelque réalisme à ceux qui prétendent que les difficultés techniques sont plus considérables encore que les difficultés politiques, ce qui est faux bien entendu. Il faudrait convaincre les pays « non nucléaires » que les États détenteurs de l'arme nucléaire prennent leurs responsabilités avec beaucoup de sérieux. Cela aiderait à renforcer le régime au bénéfice de tous.

Je n'ai pas parlé des armes nucléaires du Royaume-Uni, monsieur le Président, mais je serais heureux de le faire si vous le souhaitez.

AUDITION
DE M. BRONISLAW GEREMEK

JEUDI 22 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Monsieur le Ministre, je suis particulièrement heureux et honoré de vous accueillir. C'est vous qui allez clôturer ce cycle d'auditions publiques ouvert voici six semaines par les auditions de Hubert Védrine et de Javier Solana. À travers vous, nous revenons aux questions européennes, et plus largement aux questions qui intéressent la sécurité commune de la France et de la Pologne.

Vous avez été l'un des fondateurs de Solidarnosc, puis le conseiller du Président Lech Walesa. Vous avez été emprisonné pendant une année après le coup d'État du Président Jaruzelski. Je voudrais rappeler que vous avez été ministre des Affaires étrangères de Pologne, de 1997 à 2000, que vous avez présidé l'Organisation sur la sécurité et la coopération en Europe en 1998, et que, depuis 2004, vous êtes député au Parlement européen. Vous êtes surtout l'une des personnalités qui réfléchit le plus à l'avenir de l'Europe. À ce titre, vous occupez la chaire internationale du Collège de France « Histoire sociale, exclusion et solidarité » depuis 1993. Vous êtes un familier de ces lieux parisiens que sont la Sorbonne et le Collège de France. À ces divers titres, monsieur le Ministre, nous sommes très heureux de vous accueillir cet après-midi. Je vous laisse la parole.

Bronislaw Geremek

Monsieur le Président, c'est un plaisir et un privilège de pouvoir parler devant la commission des problèmes qui me sont proches. Je voudrais pouvoir en parler, je ne vous le cacherai pas, en tant que Polonais et en tant qu'Européen. Il est très important que la France entreprenne en ce moment la réflexion sur la sécurité de l'Europe et du monde, du point de vue de l'intérêt de la France, mais aussi du point de vue de la contribution qu'un grand pays de l'Europe peut faire à la réflexion sur la sécurité mondiale.

Lorsqu'on parle de mondialisation, on pense tout d'abord aux aspects négatifs ou aux aspects de crainte. Dans la perspective de cette mondialisation, je crois qu'il faudrait prendre les problèmes de sécurité en voyant les dangers et les menaces à l'échelle globale. Dans un sondage récent de 2007 (*Transatlantic Trends*), nous voyons que, pour les Européens, la

menace la plus importante est le réchauffement du climat. Le terrorisme international occupe la deuxième place. Il est important que, pour l'Europe, le problème du climat soit perçu comme une menace. Il est important, pour notre sentiment de la sécurité, de voir ce qui inquiète les familles européennes. Ces problèmes de l'environnement et du climat qui, jusqu'alors, faisaient l'objet de débats savants ou politiques, entrent maintenant dans la vie quotidienne. C'est important, car cela signifie qu'une réponse est attendue. La mondialisation, à travers l'interdépendance qu'elle provoque, conduit également à une sorte d'opacité des relations internationales. Elle donne un sentiment d'incertitude, d'étonnement et d'impossibilité de réagir. Dans l'histoire de l'Europe, nous avons été rarement confrontés à un moment de désarroi aussi grand dans la façon de penser les relations internationales. Dans cette perspective de mondialisation, nous assistons à un phénomène qui n'est pas simple dans sa nature : l'État-nation cesse d'être le sujet principal de la politique internationale. Mais sans État-nation, aucun défi sécuritaire ne peut être relevé. Ceci est ma première remarque.

Ma deuxième remarque concerne le problème de la légitimité d'action de tous les corps supranationaux ou internationaux en face des défis de la mondialisation. Les institutions qui jouissent toujours de la plus grande notoriété de respect ne répondent pas souvent aux besoins du mandat démocratique. Je pense au Conseil de sécurité des Nations unies. C'est l'institution qui jouit de la plus grande légitimité dans l'opinion publique mondiale. Mais qu'il s'agisse de la composition du Conseil ou du cadre juridique dans lequel il travaille, nous voyons que cette institution est devenue anachronique. Nous pourrions penser que, pour dépasser ces problèmes, il nous faudrait élaborer une nouvelle charte des Nations unies. Il me semble qu'il est aujourd'hui impossible de créer un consensus parmi les nations du monde. Pour cela, il fallait la situation de San Francisco. Peut-être devrions-nous chercher, par un acte nouveau (par exemple, un acte de solidarité mondiale voté par les Nations unies) à sortir les institutions des Nations unies de leur cadre anachronique. Il faudrait dépasser le septième chapitre de la charte et introduire les notions de « responsabilité de protéger » (annoncée dans un rapport des Nations unies) et de « sécurité humaine » dans la notion même de la sécurité. C'est important, tant les dernières années nous prouvent combien il est essentiel d'avoir une référence et une légitimité pour toute action concernant les nations du monde. Pour cela il faut faire disparaître le contexte anachronique dans lequel fonctionne la communauté internationale.

Troisième remarque : Quel peut être, dans ce contexte, le rôle de l'Union européenne ?

L'Union européenne n'a pas d'ennemis. Il y a des phénomènes qui la menacent, des craintes, et des situations qui peuvent la surprendre. Mais elle n'a pas d'ennemis. Raymond Aron disait qu'« à guerre improbable, paix impossible ». Nous pourrions dire aujourd'hui qu'une guerre nationale dans le cadre européen est impossible. Mais en même temps, une paix globale est improbable, moins certaine que jamais. L'Union européenne suscite une confiance majeure dans l'opinion publique mondiale. Dans un

sondage récent de 2007 (*Voice of People*), à la question : « Quelle grande puissance doit accroître son influence globale pour que le monde devienne une meilleure place ? », 35 % répondent l'Union européenne, 26 % les États-Unis, 24 % la Chine, 23 % la Russie. Il est important qu'une telle question soit posée. Il est important que l'Union européenne jouisse d'une respectabilité et d'une confiance dans l'opinion mondiale. Au sein de cette même opinion, l'Union européenne est considérée comme un *soft power*, une « puissance molle », même si la traduction n'est pas facile. Elle est une « puissance de gentillesse ». Le *soft* est important, mais cela ne veut pas dire que l'Europe n'est pas une puissance. Au contraire, l'Union européenne est devenue une puissance qui sait utiliser d'autres moyens que la violence. Elle utilise la politique et la solidarité. C'est donc une appréciation positive. Nous ne sommes pas dans une image renvoyant l'Amérique sous le signe de Mars et l'Europe sous le signe de Vénus, donc incapable de lutter. L'Europe prouve qu'avec ses moyens, elle est capable de remplir ses obligations à l'égard du monde et de réaliser le besoin de sécurité.

En 2006, le rapport d'un groupe d'étude sur le potentiel de sécurité (*Security Capabilities,* rapport de Barcelone) déclarait que le rôle qui conviendrait le plus à l'Europe au XXI^e^ siècle serait de promouvoir la sécurité humaine. Je crois que c'est un terme qui n'est pas entré dans le langage politique de l'Union. Pourtant, les réflexions japonaises, canadiennes et suédoises ont donné un sens à ce terme. Il est possible que pour penser l'avenir de la politique de sécurité européenne, il faille faire entrer la sécurité humaine, donc le social, les problèmes de grandes maladies et de désastre naturel dans la notion de sécurité. Au seuil du XXI^e^ siècle, peut être ne dira-t-on jamais assez que tous les dangers ne peuvent être affrontés par de seuls moyens militaires, et que le militaire et le civil semblent être mêlés à une échelle jamais vue jusqu'à aujourd'hui. La sécurité civile est de plus en plus liée à la sécurité « tout court » : la criminalité économique, la brutalisation de la société, les réseaux terroristes sont des menaces qui ne connaissent pas de frontières. Il faut donc aussi que ces problèmes trouvent leur place dans la réflexion sur la sécurité.

Ma quatrième remarque concerne la situation et l'image des structures de sécurité qui existent en Europe. Mon point de vue sera guidé par un regard polonais, je vous l'avoue. Lorsque l'OTAN a fait entrer en son sein trois grands pays de l'Europe centrale (Hongrie, Pologne, République tchèque), c'était extrêmement inattendu. Dans nos rêves, l'Europe était la solution. Nous pensions qu'entrer dans l'OTAN pouvait créer une situation internationale dangereuse. Dans nos plans d'après 1989, il y avait la séquence : d'abord la Communauté européenne, ensuite l'OTAN. Les choses se sont déroulées dans le sens inverse. L'OTAN a d'abord pris sa décision, puis l'Union européenne, cinq ans plus tard, avec l'accession de huit pays de la région (dix au total en 2004, deux nouveaux pays en 2007). Avec sa stratégie de sécurité européenne de 2003, l'Union a formulé une proposition qui n'est pas forcément une stratégie, mais c'est un document exprimant la volonté de l'Union à se doter d'une politique de sécurité.

Le changement introduit par le traité de Lisbonne, qui doit être signé dans peu de temps, permet de penser qu'il sera possible d'obtenir une

consolidation du potentiel militaire des industries de défense et d'armement des pays européens ainsi que l'harmonisation des politiques nationales d'achat. À ceux qui pensent que certains pays – y compris la Pologne – font des achats en dehors de l'espace qui est le leur, il faut rappeler qu'il n'y a pas de politique européenne, ni dans l'industrie de l'armement, ni dans l'harmonisation des achats. Sans cette politique, l'Union européenne sera plus faible. Nous pouvons aussi penser que la politique de sécurité de l'Union européenne doit se faire sur le palier national et le palier européen. Ces deux paliers sont complémentaires, et non contradictoires, mais il faut une clarté dans ce domaine, concernant leur rapport avec les structures de l'OTAN et leur rapport entre les pays membres.

Ma cinquième remarque concerne l'Europe de l'Est. Je suis un Européen de l'Est, donc sensible aux problèmes d'ouverture et de fermeture à l'espace européen, mais aussi sensible à la place que les pays d'Europe centrale et orientale occupent maintenant dans l'Union européenne. Nous apportons à l'Union européenne une expérience historique, qui est parfois comprise comme une obsession de sécurité. Mais pour nous, la sécurité n'a jamais été une obsession, elle a toujours été ressentie comme un traumatisme. Je pense aux pays baltes et à la Pologne. Je crois donc que l'importance de la sécurité dans cette région est aussi bien comprise des élites que du peuple. C'est important : nous apportons des problèmes, bien entendu, mais nous apportons également des expériences et des sensibilités. Dans le cheminement de cette pensée, le problème central est : comment envisager la place de la Russie dans l'Europe ? Et comment envisager la politique de l'Union européenne à l'égard de la Russie ?

Je suis persuadé que la Russie est un pays européen, un pays sans lequel la civilisation européenne est impensable. C'est un pays qui, politiquement et mentalement, se situe au croisement de l'Europe et de l'Asie, avec des ambitions politiques au croisement de ces deux continents. La stratégie européenne d'après 1989-1990 était conforme aux vœux d'un Gorbatchev ou d'un Eltsine. C'était la démocratisation de la Russie. La Russie démocratique pourrait avoir une place de partenaire privilégié, d'un membre de la famille, dans le développement de l'intégration européenne. Mais il semble difficile et assez rhétorique de penser que la démocratisation de la Russie est aujourd'hui sur la table de travail, de penser qu'on puisse orienter ainsi la politique européenne. La Russie de Poutine limite ou détruit les libertés politiques. La Russie de Poutine instaure la notion de la dictature du droit. Ce terme, que le Président Poutine a utilisé à la veille de sa prise de pouvoir, est un terme quelque peu poétique. Mais il ne faut pas appliquer une lecture poétique à ce terme. C'est un terme dur. Dans l'expérience d'un homme de l'est, lorsque l'on ajoute un mot à un terme des plus simples, c'est pour détruire ce terme simple. Lorsque l'on parle de démocratie populaire, le populaire détruit la démocratie. Ici, cette notion de dictature du droit, parfois appelée « démocratie dirigée », met en doute l'évolution démocratique.

L'approvisionnement du gaz naturel et du pétrole est devenu un instrument du pouvoir, un instrument de pression politique de la Russie. Le soutien des régimes non démocratiques de l'espace post-soviétique est

devenu une règle dans la politique de Moscou. Dans le cas du Kosovo, le blocage des décisions des Nations unies est l'exemple d'un rôle de défense de l'ancien régime soviétique dans une situation post-soviétique. Nous pouvons voir que certains conflits gelés sont nourris par une politique qui va à l'encontre de la paix européenne. En face de cette politique, l'Union européenne a défini au cours de l'année 2007 des politiques de solidarité. C'est important que l'Union européenne, dans le cas marginal de l'achat de viande polonaise par les Russes, donne cet exemple d'une solidarité interne qui ne trouve pas de précédent dans les rapports avec la Russie.

Le problème de la sécurité énergétique est devenu un défi et a conduit à stimuler la formulation d'une stratégie de solidarité énergétique européenne. Mais comment définir le modèle des rapports entre l'Union européenne et la Russie ? Deux attitudes sont envisageables : premièrement, une politique d'hostilité ou d'un nouveau *containment*. En face de cette tendance, le terme de la guerre froide est réapparu dans le débat autour de la Russie. Il me semble que c'est un modèle négatif de rapport. Sans penser à cette démocratisation impossible de la Russie, il y a un autre modèle de politique de coopération, fondé sur le respect de l'État de droit. Je crois qu'à l'égard de la Russie, la politique européenne devrait mettre en première place l'État de droit. Cela touche au problème de la sécurité des investissements en Russie, mais c'est aussi le problème de la sécurité fondamentale des rapports politiques entre l'Union européenne et la Russie. S'il n'y a pas de référence à l'État de droit, il n'y a pas de possibilité de partenariat. Il me semble important de dire que si l'on introduit ce paradigme de la politique européenne à l'égard de la Russie, on trouvera une compréhension de la part des citoyens russes.

Au cours de ces quinze dernières années, les citoyens russes ont très souvent ressenti un sentiment d'humiliation. Ces citoyens sont donc sensibles à la démagogie populiste et nationaliste défendant leur orgueil national. En introduisant l'État de droit comme une nécessité dans l'établissement du partenariat, l'Europe pourrait dire aux citoyens que c'est à eux qu'elle s'adresse, que c'est dans leur intérêt qu'elle espère obtenir ce respect de la part de leurs autorités. Cela permettrait d'obtenir un instrument de pression positif. Il est très important de voir que le moyen d'action le plus efficace est l'unité de l'Europe. Cette unité est sans cesse mise en cause par les essais de nos partenaires russes de diviser les partenaires européens. En ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement énergétique, c'était visible, cela l'était aussi dans les politiques commerciales, et également dans l'image que l'on projette de certains pays d'Europe. À ce titre, l'image russophobe de la Pologne ne correspond pas à la réalité : nous connaissons la Russie, mais nous ne sommes pas antirusses. Le sort de la Pologne dépend de ses rapports avec ce grand voisin dont l'ombre pèse sur notre région. Je crois aussi qu'il ne faudrait pas attribuer cette nouvelle pensée sur le rôle de la Russie dans la stratégie européenne à une mauvaise volonté. La sécurité doit être pensée en termes de vérité. Sans cela, il n'y a pas de débats possibles. Je crois que nous sommes au moment où la formulation de défis et de réponses possibles

pourrait établir une stratégie européenne, mais surtout, un vrai débat sur la stratégie européenne. Je vous remercie.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Merci pour cette présentation. En vous écoutant, nous cherchions les mots adéquats sur la qualification de *soft power* de l'Europe, et je me disais peut-être que nous pourrions parler d'« Europe douce ». Je ne sais pas si vous accepteriez ce glissement sémantique. Est-ce que nous pouvons envisager l'avenir de l'Europe comme étant celui, perpétuel, de l'Europe douce, alors que précisément, les risques que vous avez évoqué pèsent sur elle ? Même si elle ne se connaît pas aujourd'hui d'ennemis, elle peut néanmoins être confrontée à des menaces. Par conséquent, si l'Europe ne s'affirme pas elle-même avec un peu de pouvoir *hard*, ne risque-t-elle pas d'être extrêmement vulnérable et manipulable par des forces extérieures ?

Bronislaw Geremek — Cette question est au cœur de ma réflexion sur la sécurité. L'« Europe douce », j'aime le terme. Si j'aime la France, j'aime la douce France. Mais cette douce France, et c'est ici l'historien qui parle, est aussi une France guerrière. C'est une France qui, historiquement sait défendre et conquérir. Il n'y a pas de contradictions entre le *power* et le *soft*. Ce serait une erreur de considérer les deux comme incompatibles. L'Europe ne saurait rester douce sans pouvoir être dure. Il y a entre les deux un certain rapport, que les diplomates connaissent très bien. Les diplomates doivent pouvoir chercher le compromis. Mais ce compromis n'est possible que lorsque, derrière le diplomate, il y a quelque chose d'important qui fait plier le partenaire. C'est ce qu'il y a derrière l'Europe.

C'est une puissance douce, au sens de son modèle démocratique : la place des citoyens, de la femme, de la politique à l'égard des minorités. Mais pour pouvoir parvenir à ce modèle, il faut avoir des moyens d'actions qui relèvent du *hard power*. Pour autant, dans ce second domaine, l'Europe est, de manière inexcusable, faible. Pourtant, elle a le potentiel : lorsque l'on regarde les dépenses militaires et qu'on les compare à d'autres modèles, on voit quelle puissance pourrait avoir l'Europe pour mener sa politique. Mais elle ne l'utilise pas, car l'unité européenne, dans ce domaine, n'est qu'à son début. C'est un processus qui devrait être continué. Mais peut-être vaut-il mieux dire de façon brutale que si, dans le domaine de la douceur, l'Europe est un géant, dans celui de la dureté, l'Europe reste un nain. Cela peut être changé.

Jean-Claude Mallet — Comment peut-on convaincre nos partenaires européens, et nous-mêmes, de précisément assurer nos responsabilités dans ce domaine ?

Bronislaw Geremek — Je n'ose pas dire que je sais ce qu'il faut faire, mais je vais vous dire ce que j'espère. D'abord, il faudrait « européaniser » l'OTAN. Il ne faut pas sous-estimer le potentiel des structures et des procédures dont disposent l'OTAN. Mais elle devrait être une structure de sécurité européenne. Pour cela, j'ose dire que le rôle de la France et des décisions françaises sont absolument capitales. Ensuite, il faudrait penser de quelle façon ce qui existe déjà comme potentiel commun européen (les « groupes de bataille », les forces de réaction rapide ou l'initiative de Saint-Malo) pourrait être développé et joint, au moins sous la forme de procédures à mettre en œuvre par l'état-major de l'OTAN. C'est possible, parce qu'il y a aujourd'hui une volonté d'unité européenne. Dans l'eurobaromètre de cette année, j'ai été fier de voir qu'à la question « est-ce que l'Europe devrait avoir une armée européenne », les Polonais répondaient oui à 67 %. Si quelques pays ont des doutes, la majorité répond par oui. Il faut aussi qu'il y ait la volonté des leaders politiques : il faudrait que le traité de Lisbonne fasse sortir l'Union européenne de la morosité et lui rende le courage nécessaire pour mener cette action.

Jean-Claude Mallet — Monsieur le Ministre, vous êtes parlementaire européen, donc vous connaissez bien les questions institutionnelles propres à l'Union européenne. Vous avez vous-même développé l'idée que l'interpénétration du civil et du militaire n'avait jamais été aussi grande. Or, vous savez qu'au sein même de l'Union européenne, il y a une sorte de division des tâches entre différents pôles de compétence, entre la Commission européenne et ceux qui s'occupent de la sécurité intérieure, et ceux qui s'occupent avec M. Solana, de la politique de défense et de sécurité. Et ce alors que l'Union européenne est précisément un acteur qui a à sa disposition toute la gamme des moyens possibles pour que cette sécurité soit tournée vers les citoyens européens. Est-ce que vous voyez une possibilité de surmonter ces divisions, structurelles, au sein de l'Union, de façon à rentrer dans une stratégie globale ?

Bronislaw Geremek — Pensez qu'à la fin de l'année 2008, il y aura une union réelle entre le poste qu'occupe M. Solana et celui de Mme Ferrero Waldner. Ceci est déjà un immense progrès, car il n'y aura pas de partage et de compétition dans le même domaine. Deuxièmement, je crois important de reprendre le projet lancé par M. Barnier, qui s'appelait Aide européenne. Ce projet voulait fournir à l'Union européenne toute une structure de secours en cas de crise, quand le peuple attend que quelque chose soit fait au nom de l'Europe et par l'Europe. C'est une chose capitale. Nous voyons que le citoyen européen est une notion qui se concrétise. Qu'est-ce que cela veut dire, puisque nous sommes citoyens européens dès lors que nous naissons dans un État membre ? Cela pose la question des droits acquis du fait que l'on devient citoyen européen, mais aussi, des obligations. Avec le traité de Lisbonne, je crois possible, malgré les difficultés de ces différentes structures communautaires et intergouvernementales, que nous fassions des progrès immédiat dans un laps de temps. Mais cela va nécessiter l'approbation des citoyens et des gouvernements.

Benoît d'Aboville — Monsieur le Ministre, j'ai bien compris que cette Europe douce est surtout une Europe incomplète. Incomplète sur le plan de la sécurité et de la défense civile. Je voudrais m'adresser au Polonais : du point de vue de la Pologne, l'Europe n'est-elle pas inachevée ? Je pense à tout le poids qu'a mis la diplomatie polonaise dans la crise ukrainienne, ainsi que l'intérêt actif de la Pologne pour les situations dans le Caucase. À une certaine époque, vous étiez favorable à l'entrée rapide de la Turquie. Pourriez-vous nous dessiner votre vision de l'Europe dans 15 ans ?

Bronislaw Geremek — Je suis pour l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne, mais pas pour son entrée rapide. Et je suis donc reconnaissant que vous proposiez des échéances plus éloignées. Je pense que l'Europe est fatiguée des élargissements. Nous n'avons pas assez bien expliqué que l'élargissement renforce l'Europe. Pour cela, il faut compter avec les états de fatigue. Bertrand Russel disait que le grand malheur de l'Europe viendra de la fatigue des européens. Il y a une certaine fatigue aujourd'hui, et il faut y faire face. Devant l'Europe se trouve la nécessité d'accueillir la Croatie, puis ensuite de décider comment les Balkans occidentaux vont entrer dans l'architecture européenne. Quand on pense aux problèmes que la Bosnie, l'Albanie et la Macédoine posent, il va de soi que cela sera une tâche difficile, délicate, mais nécessaire et ayant la priorité.

Pour les Polonais, il est important de dire à l'Ukraine qu'elle est candidate à l'entrée dans l'Union européenne. Il ne faut jamais dire « non » à ce genre de situation. Parfois, nous ne pouvons pas dire oui et il est bien de se taire. Mais il ne faut pas dire ce « non » qui est mortel à l'égard des espérances humaines. Les Ukrainiens se sont battus pour prouver leur identité européenne et chercher une place dans l'Europe. Ils devraient avoir le soutien entier de la France, à qui ils ont donné une reine, au XI^e^ siècle. C'était il y a longtemps, mais cela prouve que les racines de l'Ukraine sont européennes et que son identité pourrait le devenir. Mais pas aujourd'hui. Il n'est pas question que l'Union européenne puisse, maintenant, dire un oui à l'Ukraine. Mais la faute de l'Europe est de lui avoir dit non. On a présenté la politique de voisinage comme une sorte de remplacement à l'accession européenne. Il faut que la politique de voisinage soit une sorte d'« apprivoisement » de nos voisins, qu'elle permette la construction des meilleurs rapports possibles, mais aussi, parfois, qu'elle revête la forme d'une salle d'attente à l'accession. Il ne faudrait pas que la politique de voisinage passe pour un remplacement et une façon de dire « non ».

Concernant la Turquie, nous avons décidé de mener les négociations. Je me rappelle très bien qu'en 1999, le Président de la République française et le chancelier d'Allemagne ont salué de façon fraternelle le Président turc en lui disant : « Vous venez d'entrer dans notre famille. » Je dis qu'on ne peut pas faire oublier cela. Il faut seulement dire les choses comme elles sont. Un grand pays comme la Turquie doit montrer qu'il est capable, sur tous les plans, d'entrer dans les structures européennes sans les affaiblir. Cela n'est pas le problème de deux ou dix ans. Il me

semble que les négociations avec l'Ukraine prendraient douze ans et que les négociations avec la Turquie prendraient de quinze à vingt ans. Mais quelle sera l'Europe dans vingt ans ? Nous ne savons pas. Quelle sera la Turquie dans vingt ans ? Nous ne savons pas non plus. Alors, la décision qui sera prise le sera dans un autre contexte. Je crois de toute façon qu'avant de penser à cet élargissement, il nous faille procéder au renforcement stratégique de l'Union européenne, ainsi qu'à celui de ses capacités économiques et sociales.

Benoît d'Aboville — Vous venez de parler du renforcement de la capacité stratégique de l'Union européenne. Les citoyens sont préoccupés par des menaces extérieures. Nous parlons beaucoup de la menace balistique. Que pensez-vous de l'implantation d'intercepteurs à la fois dans votre pays et en République tchèque voisine ?

Bronislaw Geremek — Je voulais justement répondre à cette question qui ne m'avait pas été posée. Je crois que la question n'est pas celle d'un oui ou d'un non, car la question technique des intercepteurs ne se pose pas encore. Le Congrès des États-Unis n'a pas voté les financements de cette entreprise. Ce qui est plus important encore, c'est que les analyses technologiques ne donnent pas de réponse affirmative claire. Maintenant, c'est une question qui est devenue politique.

Est-ce que deux pays membres de l'Union européenne peuvent prendre une décision qui pourrait mettre en danger l'Europe tout entière ? Ma réponse est non. Je crois que les pays qui veulent faire partie d'une communauté doivent penser à l'intérêt de la communauté, donc poser la question et ne pas prendre la décision seuls. Le problème tient au fait que lorsque les Polonais ont posé la question via les médias, ils se sont entendus répondre par l'Union européenne que cela ne la concernait pas. Du côté de l'OTAN, la réponse était la même. Je pense que cette question a une importance stratégique. Il faut donc qu'il y ait un processus de décision européen. En revanche, je ne voudrais pas voir l'Union européenne céder à la pression russe, qui n'a pas de solides bases d'arguments. Je ne voudrais pas voir l'Union européenne reprendre une politique de ralliement. Cela serait une politique nuisible à la Russie, qui peut devenir un grand partenaire du jeu global, à condition qu'elle cesse d'être une puissance menaçante.

Amiral Édouard Scott de Martinville — Monsieur le Ministre, les Balkans sont une région dans laquelle nous avons fait beaucoup d'efforts de stabilisation. Comment voyez-vous évoluer à court et moyen terme la situation au Kosovo ?

Bronislaw Geremek — Je suis persuadé qu'il faudrait voir ensemble la réponse à la question : « Qu'allons-nous faire avec la Serbie ? » Il y avait une certaine faiblesse des réponses de l'Europe et de l'Occident concernant l'avenir de la Serbie. Cela a compliqué la situation sociale : il est aujourd'hui impossible de penser que le Kosovo puisse rester une province de l'État serbe. Il est impensable, lorsque l'on se souvient de la situation du Kosovo, d'oublier l'accumulation de la haine, mais aussi des malentendus

et des mauvaises décisions politiques. En ces circonstances, la proposition d'Ahtisaari était la plus raisonnable, car elle affirmait l'indépendance du Kosovo en introduisant une période de transition surveillée sous responsabilité internationale. Ce que nous pourrions obtenir, dans quelques semaines, serait une déclaration unilatérale du Kosovo sur son indépendance, sous surveillance internationale. Je suis navré de dire que la déclaration unilatérale est tout aussi inacceptable que le refus d'accepter l'indépendance du Kosovo. Là, il y a la responsabilité des grandes puissances de l'Union européenne. Mais l'Union n'en a pas encore conscience, c'est le sentiment que j'ai en regardant les politiques qui ne sont pas très cohérentes dans leurs déclarations. Lorsqu'on cherche à ne pas employer le mot, on oublie la chose. L'Union européenne a produit un immense effort pour ne pas introduire la reconnaissance de « l'indépendance ». Alors nous n'avons pas utilisé le mot indépendance.

Désormais, je crois que ce qui est le plus important, c'est de nous poser la question de savoir ce que nous allons faire avec un peuple qui veut être indépendant. Il est trop tard pour penser comment nous aurions pu satisfaire les demandes serbes. Maintenant, il nous faudrait retrouver le projet d'Ahtisaari, avec la reconnaissance, la surveillance internationale, et une période de transition, avant que les Kosovars ne déclarent leur pays indépendant.

Jean-Claude Mallet — Merci beaucoup monsieur le Ministre. Vous avez rappelé au début de votre intervention les traumatismes qu'a connus votre pays, en donnant cet élément de fond pour l'explication de votre position sur la sécurité. C'est quelque chose que nous partageons d'une certaine façon avec la France, qui a également connu des traumatismes au cours du XX^{e} siècle. Nous partageons cette perception, ce qui crée un lien particulier entre la France et la Pologne. Maintenant, nous pouvons partager quelque chose qui ressemble vraiment à une communauté de destin, au sens de l'Union européenne, avec une solidarité commune. Nous espérons pouvoir l'exprimer le mieux possible dans le Livre blanc que nous préparons. Merci beaucoup.

AUDITION
DE M. JAKOB KELLENBERGER

JEUDI 22 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Monsieur Kellenberger, nous vous remercions vivement de nous faire l'honneur d'être présent à cette audition. Nous cherchons à bénéficier du regard des personnalités qui sont personnellement engagées dans la gestion des crises et du droit international. Avec vous, nous allons beaucoup parler de droit humanitaire. Depuis 2000, vous présidez le Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Nous savons quels sont les rôles qu'exerce le Comité dans toutes les zones de conflits à travers le monde, mais aussi celui qu'il joue en matière de droit international et de droit de la guerre. Vous avez embrassé très tôt une carrière de diplomate et avez été coordonnateur entre la Suisse et l'Union européenne entre 1994 et 1998. Outre vos compétences de diplomate, vous avez une grande expérience de la relation entre les États et l'Union européenne. Nous avons souhaité bénéficier de votre expérience sur l'évolution des conflits, qu'il s'agisse du rôle des forces armées, de la gestion des crises internationales, ou du rôle des grands acteurs internationaux qui se sont multipliés ces vingt dernières années.

Jakob Kellenberger

Mesdames, messieurs, je tiens également à vous remercier pour votre invitation. Je vais commencer par vous lire un texte sur les points du droit international humanitaire (DIH) qui m'importent. Au cours de mon intervention, il est clair que je n'évoquerai pas nos grandes opérations de protection et d'assistance sur le terrain, mais me consacrerai à définir certains aspects du DIH.

J'aborderai tout d'abord brièvement les évolutions récentes en terme de typologie des conflits, puis les principaux défis liés au DIH. Enfin, je ferai quelques remarques sur la vision et la pratique du CICR dans les relations entre acteurs humanitaires et militaires.

Lorsque nous observons les conflits dans le monde, ce qui me frappe le plus concerne la prévalence des conflits armés non internationaux. Dans la plupart des cas, un gouvernement, parfois soutenu par d'autres, fait face à un ou plusieurs groupes armés qui ont tendance à se fractionner avec le temps. Les lignes sur lesquelles les parties s'affrontent sont souvent peu claires et changent très vite. Ces conflits sont marqués par :

– une très forte déstructuration ;

– la multiplication des acteurs ;

– des alliances variables.

Lorsque le conflit du Darfour a commencé en 2003, celui-ci opposait le gouvernement et les milices à deux groupes rebelles. Au cours de cet été, nous avons compté une vingtaine de groupes armés identifiables. S'y trouvent également des troupes africaines de maintien de la paix, qui elles-mêmes, se font parfois attaquer.

Contrairement aux conclusions de certains instituts de recherche académiques, nos observations sur le terrain ne nous permettent pas de conclure à une diminution du nombre de conflits. Certes, le nombre de conflits directs, c'est-à-dire le nombre de personnes blessées ou tuées pendant les combats, est en diminution. C'est souvent ce que ces instituts retiennent comme critère exclusif. Néanmoins, il nous apparaît nécessaire de mettre en évidence le nombre de victimes indirectes des conflits qui ont endeuillé la Somalie, la République démocratique du Congo ou encore le Soudan. Par victimes indirectes, j'entends, par exemple, une femme enceinte qui meurt en couche, parce que l'hôpital où elle aurait pu être sauvée a été détruit ou lui est devenu inaccessible. Ces évolutions sont liées à la nature de plus en plus fragmentée des conflits, et le fait qu'ils se déroulent dans des États faibles ou déstructurés.

J'ajouterai trois observations :

– En tous temps, les conflits ont opposé des belligérants ayant des capacités militaires inégales. Certains conflits récents ont montré une asymétrie particulièrement prononcée.

– L'implication des civils dans les conflits a augmenté : la population civile a toujours contribué à l'effort général de guerre, mais ses activités ont toujours été menées à distance du champ de bataille, et seule une faible minorité participait aux opérations militaires. Or les dernières opérations militaires ont vu les champs de bataille inclure des zones peuplées de civils. Plus récemment encore, les tâches des forces armées ont été transférées à des civils. Certaines activités militaires complexes font intervenir une grande variété de ressources humaines et techniques interdépendantes, par exemple les systèmes d'armes actionnés à distance.

– L'importance des périodes de transition, c'est-à-dire la période de stabilisation qui suit un conflit, mais dont on ne sait pas encore si elle va suivre une période de paix consolidée ou une reprise, comme l'histoire l'a trop souvent montré, ou le montre encore aujourd'hui, avec les conflits de l'est de la République démocratique du Congo. Dans ces périodes, les défis humanitaires sont grands. Qu'il s'agisse de démobilisation des soldats, de la libération des détenus ou du retour des déplacés. Le CICR reste actif dans ces contextes, comme actuellement au Rwanda, au Liberia, en Sierra Leone, au Sud-Soudan, ou au Népal. Je ne saurai terminer ce bref panorama sans rappeler que les menaces qui pèsent sur le bien-être des hommes et des femmes ne relèvent pas exclusivement des conflits armés.

Comme le souligneront les débats de la trentième réunion internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de la semaine prochaine, les conséquences humanitaires des dégradations environnementales, des migrations, de la violence urbaine ou des pandémies, doivent également être pris en compte dans une analyse globale de la sécurité humaine. Ces phénomènes, qui marqueront le XXIe siècle, interagissent avec les conflits armés. Ils peuvent servir de catalyseur des tensions et constituer un élément dans les conflits souvent multiples et interdépendants. Réciproquement, les conflits peuvent provoquer ces phénomènes, en particulier le déplacement des populations.

Faire en sorte que tous les belligérants respectent mieux le DIH constitue, à mon avis, le défi principal auquel celui-ci doit faire face. Ce défi est particulier pour les conflits non internationaux, parce qu'ils sont beaucoup plus fréquents, mais surtout parce que c'est dans ces conflits qu'il est le plus difficile de faire respecter le droit humanitaire. Outre les caractéristiques précédemment mentionnées, c'est souvent l'absence de volonté politique de mettre en œuvre le droit humanitaire qui constitue un obstacle majeur. Ce défi doit d'abord être relevé par les belligérants eux-mêmes. Il doit aussi être relevé par tous les États, parties aux conventions de Genève, et seul un engagement diplomatique très ferme de leur part permettra de se rapprocher de cet objectif. Cet engagement doit s'exercer au niveau national et au niveau multilatéral, ainsi qu'au niveau européen. Cela pourrait notamment se traduire par l'adoption de la version révisée du code de conduite sur l'exportation d'armes par l'Union européenne, qui contient des critères plus contraignants que la version actuelle quant à l'examen du respect du droit humanitaire par le destinataire des armes, avant autorisation de leur exportation.

En 2004, le CICR a publié une étude dont le but est d'identifier les facteurs qui conditionnent le comportement des porteurs d'armes dans les conflits armés. Une de ses principales conclusions est que l'encadrement rigoureux des combattants, des ordres stricts et des restrictions effectives sont les leviers les plus efficaces pour obtenir un meilleur respect du DIH. Le CICR est d'ailleurs très actif, tant dans des programmes de formation du DIH que pour encourager la création, au sein des armées elles-mêmes, de mécanismes d'enquête et de sanctions. Le CICR a en effet observé que la probabilité que la sanction soit appliquée importe autant, voire plus, que sa sévérité pour prévenir les comportements incriminés. Des progrès non négligeables ont été faits ces dernières années, dans la mise en place de mécanismes internationaux reconnaissant la responsabilité pénale individuelle. Certains États ont également montré la volonté d'exercer la compétence universelle pour les crimes de guerre, afin de punir les auteurs de violations graves au DIH devant leurs propres tribunaux nationaux. Cette évolution doit être encouragée et poursuivie. Il serait bienvenu que la France reconnaisse ces droits en adaptant sa législation nationale au statut de Rome.

Un développement marquant ces dernières années concerne la prédominance de la question du terrorisme, plus particulièrement du terrorisme transnational et des mesures prises – y compris militaires – pour

faire face à cette menace. Le DIH interdit les actes de terrorisme contre les personnes parties au conflit, ou encore les actes ou menaces de violence dont le but principal est de répandre la terreur parmi la population civile. En vertu du principe de distinction, les belligérants doivent, en tout temps, distinguer les civils des combattants et les biens de caractère civil des objectifs militaires. Je suis bien conscient que cette distinction n'est pas une tâche toujours facile. Il en découle des règles spécifiques destinées à protéger les civils, telles l'interdiction des attaques délibérées contre des civils, l'interdiction des attaques sans discrimination, de l'utilisation de boucliers humains, de la prise d'otage, etc. Dès lors, les actes habituellement qualifiés de terroristes constituent, dans le cadre d'un conflit armé où le DIH est applicable, des crimes de guerre. Le droit humanitaire exige que leurs auteurs soient sanctionnés. Le problème en l'occurrence n'est pas le manque de définition des règles, mais le manque de respect de ces règles.

Par ailleurs, des États engagés dans des conflits armés non internationaux qualifient de plus en plus régulièrement tous les actes commis par les insurgés d'actes de terrorisme. Même ceux qui ne sont pas illicites selon le droit humanitaire, comme par exemple les attaques contre le personnel des installations militaires. Rappelons que les groupes armés sont eux-mêmes liés par le droit humanitaire, avec ses droits et ses devoirs. Qualifier de terroristes tous leurs actes de guerre peut les décourager de respecter le droit humanitaire, voire constituer une entrave à un éventuel processus politique visant à résoudre le conflit. Il s'agit, dès lors, de bien distinguer les actes de guerre licites selon le droit humanitaire, des actes de terrorisme, afin de ne pas amalgamer des régimes juridiques, et ce, tout en rappelant que le droit humanitaire n'octroie aucune reconnaissance politique aux parties à un conflit armé. Telle est l'une des préoccupations du CICR dans les discussions autour du projet de Convention générale sur le terrorisme international.

Un certain nombre de voix se sont élevées pour déclarer le droit humanitaire inadapté aux nouvelles formes des conflits, en référence à la lutte contre le terrorisme et aux conflits asymétriques. J'ai déjà indiqué comment le droit humanitaire traite les actes terroristes. Quant aux conflits asymétriques, le déséquilibre militaire peut encourager la partie la plus faible à compenser son infériorité en ignorant les règles existantes sur la conduite des hostilités. Son adversaire peut donc avoir l'impression que les interdictions qui continuent de s'imposer à lui bénéficient essentiellement à la partie la plus faible. Le danger existe que l'application du droit humanitaire soit perçue comme préjudiciable par toutes les parties au conflit. La réponse à ce danger n'est pas à chercher dans le domaine juridique. Faire abstraction des règles régissant la conduite des hostilités peut déjà être constitutif de crime de guerre et entraîner une responsabilité pénale individuelle, par exemple en cas d'attaques menées contre des civils ou de recours aux boucliers humains. On voit mal comment le droit pourrait interdire plus fermement ces comportements. Une dérogation de la partie militaire suppléant à ces obligations, par réaction aux violences commises par l'autre camp, n'est pas non plus une option. Une telle

démarche entraînerait l'érosion des divers types de protection pour lesquels la communauté internationale lutte depuis longtemps. Elle conduit à de graves violations contre la vie, l'intégrité et la dignité des personnes. Aucune proposition concrète n'a été faite par ceux qui posent publiquement l'inadéquation du droit humanitaire. Nous sommes alors en droit d'espérer que ce débat soit bientôt clos. Après avoir dressé une analyse approfondie de la question, le CICR est arrivé à la conclusion que le droit humanitaire est globalement resté adéquat pour les situations qui constituent effectivement des conflits armés. Mais qu'il ne faut pas non plus vouloir étendre son applicabilité à des situations pour lesquelles il n'est pas prévu. Le DIH n'est pas statique. Quant aux traités, il me suffit de rappeler l'adoption de la convention d'Ottawa ou du statut de Rome, bien que ce ne soit pas les seuls exemples.

Particulièrement importantes pour les conflits armés non internationaux, les règles coutumières se sont également développées ces dernières décennies, comme l'a montré l'étude de droit international humanitaire coutumier réalisée sous les auspices du CICR et qui a fait l'objet d'un séminaire international à Paris, le 12 mars dernier. Le droit doit également s'adapter aux nouvelles technologies et à l'approfondissement des connaissances en matière de conséquences humanitaires des armes, y compris à long terme. Le CICR dispose à cet égard d'une expertise, par la combinaison de l'observation sur le terrain des effets des armes sur les hommes et les femmes, et de l'expertise multidisciplinaire des services de son siège à Genève. Ces services sont en relation étroite avec les services gouvernementaux compétents dans ces domaines. Les États se sont en effet engagés, à travers l'article 36 du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève, à examiner la légalité des armes nouvelles. Compte tenu, en particulier, de leurs effets désastreux longtemps après la fin du conflit dans lequel elles ont été utilisées, j'ai appelé, il y a un mois, les États à conclure un traité international bannissant les armes à dispersion imprécise et non fiable.

Mais le champ des améliorations souhaitables du droit ne s'arrête pas là. La plupart des violations du droit humanitaire sont effectuées au moyen d'armes légères et de petit*s* calibre*s*. Une meilleure appréciation de leur production et de leur transfert ne pourrait qu'avoir des effets démultipliés. Dans un tout autre registre, les recherches récentes en matière de biotechnologies sont extrêmement stimulantes quant aux possibles implications en faveur de la santé humaine. La prévention de leur détournement à des fins militaires devrait être résolue parallèlement aux développements techniques.

Monsieur le Président, mesdames, messieurs, le DIH n'a pas pour but de mettre fin à la guerre. Il vise à limiter les souffrances engendrées par elle. Néanmoins, ces deux finalités interagissent très fortement entre elles. Le respect du droit humanitaire pendant le conflit, en évitant que trop d'abus n'engendrent trop de haine et d'envie de vengeance, rend moins aléatoire une réconciliation une fois le conflit terminé. De même, des dispositions s'appliquent après la fin du conflit. Les réponses sur le plan politique et concret apportées aux besoins humanitaires pen-

dant les périodes de transition – comme le rapatriement des prisonniers ou la recherche de personnes disparues – participent à la condition de la paix en diminuant les tensions. Je suis convaincu que le respect du droit humanitaire est un investissement à long terme pour la paix et la sécurité. Cette dimension devrait être prise en compte par toute doctrine de défense.

Selon nous, ces relations doivent être analysées sous deux angles différents.

Les acteurs militaires sont d'abord des belligérants. Le CICR cherche à être en contact avec tous les porteurs d'armes, qu'il s'agisse des armées officielles, des groupes armés non étatiques ou encore des compagnies militaires privées. Ces contacts sont nécessaires pour la sécurité des opérations du CICR ; ils sont également nécessaires pour développer un dialogue visant à renforcer le respect du droit humanitaire par toutes les parties d'un conflit, notamment en attirant leur attention sur les violations du droit dont ils se sont rendus coupables. Concernant les compagnies militaires et de sécurité privées, phénomène qui s'est tant développé au cours de ces dix dernières années, permettez-moi de rappeler l'initiative du gouvernement suisse prise avec l'appui du CICR et à laquelle la France est associée. Cette initiative vise à réaffirmer les obligations de ces compagnies privées, tout comme la responsabilité des différents États concernés : celui où ces compagnies sont enregistrées, celui qui fait appel à leurs services, ou celui sur le territoire duquel elles opèrent. Tous ont, à un degré ou à un autre, la responsabilité de s'assurer que ces compagnies sont organisées de manière à pouvoir respecter le droit humanitaire lorsqu'elles sont engagées dans les hostilités, et que des mécanismes sont mis en place lorsqu'elles portent la responsabilité de crimes de guerre.

Le second aspect des relations entre les acteurs humanitaires et militaires surgit lorsque les acteurs militaires s'impliquent dans l'action humanitaire. Ce peut être lorsque des troupes distribuent directement de la nourriture ou creusent des puits. Cela peut également se situer dans le cadre d'une mission intégrée, lorsqu'il a été choisi de donner à l'action militaire d'autres finalités. Le CICR coordonne ses opérations avec tous les acteurs qui ont des capacités réelles sur le terrain, de manière à éviter les doublons ou les trous dans la couverture de l'assistance. Que cela soit des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des ONG, des agences onusiennes, ou encore des forces militaires qui réalisent le travail, le CICR reconnaît qu'il y a des situations où l'utilisation des troupes et moyens militaires pour des activités humanitaires permet de sauver des vies. En particulier dans des situations où les organisations humanitaires ne peuvent pas être actives, pour des raisons de sécurité ou par manque de moyens logistiques. Mais lorsque les organisations peuvent être actives, il est nécessaire de les laisser faire ce travail, pour lequel elles disposent d'une expertise professionnelle et spécifique. Si le CICR est prêt à coordonner ces opérations, il n'est en revanche pas prêt à se faire intégrer dans des opérations dont les finalités ne seraient pas exclusivement humanitaires, et dont ceux qui les dirigent sont responsables d'organes politiques. Cela serait totalement contraire à

nos principes de base, qui sont l'indépendance et la neutralité. Le CICR exerce son activité de manière strictement neutre et indépendante, caractéristique que ne sauraient revendiquer des acteurs militaires gouvernementaux déployés en zone de conflit, même sous mandat international. L'expérience a montré que le respect de ces principes est crucial pour obtenir et conserver l'accès inégalé aux zones de conflit dont dispose le CICR. Cela permet aussi à l'institution de jouer le rôle d'intermédiaire neutre pour toute question humanitaire. C'est un mandat qu'il nous incombe de défendre, et que les États ont tout bénéfice à respecter.

Je vous remercie.

AUDITION
DE SIR DAVID OMAND

JEUDI 22 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Sir David Omand, merci de nous rejoindre pour contribuer à ce travail. Vous avez une carrière longue et brillante dans l'administration britannique. Je vous ai connu directeur des affaires politiques du ministère de la Défense britannique. Vous avez ensuite été à la tête de l'agence qui gère le renseignement technique britannique, puis vous avez été secrétaire général du Home Office au ministère de l'Intérieur. Enfin, vous avez été conseiller auprès de Tony Blair pour les questions de sécurité, de lutte antiterroriste et de renseignements. Vous êtes donc actuellement un expert reconnu, en particulier parce que vous êtes l'un des pères de la stratégie de défense contre le terrorisme du Royaume-Uni, un acteur efficace de la coopération entre nos deux pays, ainsi qu'un acteur de la construction européenne en matière de défense. Nous vous sommes donc très reconnaissants de venir nous apporter vos réflexions sur ces sujets.

Sir David Omand

Merci pour votre invitation et l'accueil chaleureux que vous m'accordez. En ouverture, je vais me pencher sur l'importance de la redéfinition de la sécurité nationale, afin de me concentrer sur la protection du citoyen par rapport à toute la gamme de menaces graves et de risques naturels auxquels nous devons nous attendre au XXIe siècle. Je souhaite mettre en évidence l'impact de cette analyse pour la formulation d'une stratégie du renseignement des forces de l'ordre pour la gestion des crises, de la capacité de résistance nationale, et des priorités nécessaires pour que le gouvernement puisse assurer la sécurité nationale.

Je parle en tant que haut fonctionnaire britannique à la retraite, à partir de mon expérience sur les travaux récents adressés au ministre sur le sujet. Toutes les opinions que je vous livre aujourd'hui sont les miennes, elles ne doivent pas être prises comme des intentions politiques du gouvernement britannique.

Beaucoup d'intérêt se manifeste autour de la stratégie de sécurité nationale au Royaume-Uni aujourd'hui. Le Premier ministre, Gordon Brown, a promis que, pour la toute première fois, le gouvernement publierait, au cours des prochaines semaines, une stratégie de sécurité

nationale britannique. Nous avons un institut de réflexion à Londres, DEMOS, qui publiera un rapport le mois prochain à ce propos. Par ailleurs, l'Institut indépendant de la recherche en politique publique a mis sur pied une commission, dont je suis membre, pour définir une stratégie de sécurité nationale. Cette résurgence actuelle de la sécurité nationale est due au fait qu'assurer la sécurité publique est fondamental dans le contrat qui lie le peuple et le gouvernement, et la nature de ce contrat est en train de changer.

La sécurité est un concept qu'il est difficile de définir. Je vois la sécurité comme un objet de la politique : c'est savoir que les risques, liés à des menaces humaines ou impersonnelles, sont gérés. Je cite : « Ces risques doivent être gérés de façon satisfaisante afin que les gens puissent vivre une vie normale en liberté et en confiance », fin de citation. Comme monnaie d'échange pour cette protection, le peuple confie au gouvernement des moyens coercitifs, y compris le monopole de la force armée létale et le pouvoir de prélever des impôts pour la payer. Au cours des derniers siècles, ce concept était vu comme l'assurance de la sécurité de la nation par rapport aux invasions étrangères et aux menaces subversives pesant sur la Constitution et sur la démocratie parlementaire. J'établis le contraste entre cela et la sécurité personnelle, au niveau individuel de la famille : ne pas avoir peur lorsqu'on se déplace dans la rue le soir ou lorsque l'on va au travail, en temps de paix, ces points sont considérés comme une question de communauté. Pour cela, nous avons au Royaume-Uni des services de police indépendants qui produisent des résultats au niveau local. Cette définition, un peu caricaturale, fait passer un message : au cours de la dernière décennie, il est apparu de plus en plus clairement que les aspects importants de la sécurité des personnes sont devenus des questions de politique nationale. Le gouvernement britannique fixe des cibles ambitieuses pour réduire la criminalité et la peur de la criminalité. Mais aujourd'hui, nous assistons à un changement : le besoin d'agir à l'échelle nationale relève de plus en plus de la dimension internationale des menaces. Comme nous l'avons déjà dit, l'étranger, c'est maintenant chez nous. Je crois que les exemples vous sont bien connus : la sécurité personnelle du public est directement affectée par les bandes criminelles internationales, qui se livrent au trafic de drogues, de personnes, … Par ailleurs, la fraude à la consommation se déplace *via* Internet sur l'échelle internationale, et l'idéologie très dangereuse du jihad islamiste existe, ici, en Europe.

Nous sommes une population qui voyage beaucoup, et comme les attaques récentes de Bali l'ont montré, même des vacances idylliques peuvent s'avérer dangereuses. Il y a également des dangers latents, tels que la biotechnologie, ou le fait que du savoir-faire chimique, nucléaire ou cybernétique se retrouve entre des mains malveillantes. Les risques d'insécurité sont également présents pour l'approvisionnement en énergie et en matières premières, ainsi que la présence des États voyous, ou en déliquescence, qui risquent de provoquer des conflits.

Pour moi, une approche stratégique de la sécurité nationale doit partir du devoir qui incombe au gouvernement de promouvoir la sécu-

rité du public. Le point de départ se situe au niveau du citoyen et de l'entreprise en tant que consommateurs de sécurité, et non pas au niveau de ceux qui assurent la sécurité comme la défense, la politique étrangère et les forces de l'ordre. Bien sûr, nous appliquons un principe de subsidiarité, où les problèmes locaux peuvent être abordés localement avec des autorités locales qui sont en mesure de le faire. Nous n'avons pas besoin d'élargir indûment le concept de sécurité nationale. Il y a cependant des modifications réelles dans les dimensions internationales que revêtent les risques majeurs en matière de sécurité et qui donnent lieu à un besoin de redéfinir la sécurité nationale. Je sais que vous avez reçu un certain nombre de témoignages sur les grands défis du XXI[e] siècle et nous considérons ces défis comme mondiaux plutôt que nationaux. Je vais en mettre quelques-uns en lumière.

Les asymétries fluctuantes entre les États et les groupes non étatiques font qu'il est impératif de se pencher sur la vulnérabilité des sociétés avancées lorsque les groupes terroristes menacent d'acquérir des moyens extrêmement destructeurs. Un autre exemple est celui du passage du centre de gravité économique du bassin atlantique vers l'Asie et le Pacifique : l'énorme besoin en matières premières, ajouté à l'attitude de la Russie, fait que la sécurité énergétique occupe le devant de la scène pour l'Europe. Ensuite, nous pouvons ajouter les conflits et les instabilités dans les régions fragiles où l'Europe a des intérêts. La troisième évolution est celle du passage vers une plus grande interdépendance des systèmes économiques et des systèmes sociaux dans la vie de tous les jours. Le phénomène de la fabrication à flux tendus, le fait que l'on achète des produits dans le monde entier, la migration internationale du travail… tous ces facteurs font que les solutions traditionnelles nationales ne sont pas suffisantes, que nous ayons à faire face au terrorisme international, à la prolifération ou à des pandémies.

En plus des menaces que je viens d'évoquer, il y a également des risques susceptibles de bouleverser de façon importante notre vie de tous les jours. Ici, je parle de risques non intentionnels, tels que les catastrophes naturelles ou les accidents. Je réserve le mot « menace » pour les risques d'origine humaine, puisque la gestion de ces deux types de risques est très différente. Si nous nous penchons sur les risques naturels, nous faisons face à la perspective de voir l'impact irréversible des changements climatiques et des conflits de plus en plus importants entre les États sur les accès énergétiques tels que l'eau douce. Cela stimulera de grands mouvements de migration qui auront surtout lieu vers l'Europe.

En établissant cette liste, je ne suis pas particulièrement pessimiste. Je suis sûr que l'avenir nous réserve plus de chances que de risques. Mais il est important de noter qu'un grand nombre de ces risques représente pour les personnes ce que le secteur de l'assurance appelle « des événements à probabilité faible mais à impact important ». Ces risques sont le produit de la probabilité, de la vulnérabilité et de l'impact. La probabilité qu'une personne soit soumise à ces événements est très faible, cependant, cette probabilité augmente considérablement pour la société si l'on tient compte de la vulnérabilité et de l'impact sur la confiance économique,

sociale et les conséquences politiques. Nous devons donc rassurer le public, qui doit savoir qu'il peut vivre sa vie de tous les jours. Mais en même temps, ce public doit comprendre que, pour le gouvernement, la volonté est de réduire le niveau général de risque. Cette dynamique dans la formation du public, par rapport aux risques individuels et nationaux, est importante.

Nous devons ainsi rechercher une capacité améliorée d'analyse stratégique pour mettre en place des campagnes qui relient les actions nationales et internationales pour gérer les risques. Tous les éléments du gouvernement ont leur rôle à jouer, aussi bien la défense, les renseignements, que la diplomatie. Face à ces risques, il n'y a pas de solutions simples, et nous ne pouvons pas simplement nous fonder sur la justice pénale ou les canaux diplomatiques conventionnels, même si ces canaux restent importants. Il faut les intégrer dans un concept différent de sécurité nationale, qui couvre toutes les menaces de la vie au XXIe siècle.

Au cœur de cette stratégie, nous devrions placer la responsabilité majeure du gouvernement dans l'action par anticipation : agir par anticipation pour réduire le niveau de risque et la vulnérabilité croissante de la société par rapport aux types de perturbation auxquels nous devons faire face. Cela m'amène à une première conclusion : par rapport aux grandes menaces, notre capacité à agir dépend de l'obtention de renseignements et de notre capacité à utiliser ces renseignements. Bien sûr, les renseignements secrets seront toujours incomplets, fragmentaires ou parfois erronés. Le renseignement à lui seul ne permettra pas d'éliminer les menaces. Mais le renseignement peut aider le gouvernement à offrir une meilleure protection aux citoyens, à l'échelle nationale et à l'étranger. La démarcation entre les mondes du renseignement et de la sécurité est floue. Au Royaume-Uni, il y a une grande augmentation du budget du renseignement, et nous avons maintenant une coopération renforcée entre toutes nos agences, qui travaillent de façon de plus en plus étroite avec les forces de police et leurs homologues étrangers. Au Royaume-Uni, nous avons mis en place le centre commun d'analyse sur le terrorisme et nous avons prévu de gros investissements dans la gestion de données, notamment sur les domaines clés de la vérification de l'identité et des contrôles aux frontières. Nous avons également des propositions visant à créer une force intégrée aux frontières, pour contrôler les personnes. Un autre résultat de cette analyse est le besoin, de la part du gouvernement, d'investir dans la capacité de résistance nationale, dans la « résilience », c'est-à-dire la capacité de réduire la vulnérabilité du pays par rapport aux perturbations, afin que le pays puisse revenir à la normale, aussi rapidement que possible, après des événements perturbateurs. Ceci est un élément clé de la sécurité nationale pour les pays dont les économies ouvertes sont liées de façon étroite à l'économie mondiale, et où la confiance des marchés internationaux est la clé de la prospérité nationale. Par exemple, l'investissement dans la capacité de résistance de l'infrastructure critique nationale (électricité, télécommunications, transports, santé, services d'urgence, services de l'eau, etc.) améliore la protection et la

capacité de survie contre toute la gamme de risques naturels auxquels nous sommes confrontés en ce début du XXIe siècle.

La capacité de résistance a une composante morale aussi bien que physique : c'est la capacité des peuples d'Europe à vivre leur vie malgré les bouleversements ou les perturbations. Un élément clé de cette capacité est le pouvoir du gouvernement à fournir des orientations stratégiques en temps de crise. Le gouvernement a besoin d'être équipé, organisé et entraîné à la gestion de crise collective avec ses nombreux partenaires de l'Union européenne, les pôles nationaux, régionaux et locaux, ainsi qu'avec les exploitants de l'infrastructure critique. Nous avons donc besoin d'une formation commune fondée sur des principes fondamentaux de commandement et de contrôle stratégique, quelle que soit l'origine de la crise, qui peut aller du terrorisme jusqu'aux pandémies. Cet enseignement doit bien sûr pouvoir s'appliquer au niveau européen. Évidemment, les services de défense demeurent les garants ultimes de l'indépendance nationale. Je sais que vous avez auditionné Sir Michael Quinlan ainsi que d'autres, sur la décision du gouvernement britannique de garder son arme de dissuasion nucléaire, je n'en dirai donc pas plus.

Les forces armées doivent conserver leur capacité à se doter de la puissance nécessaire, avec leurs alliés et leurs partenaires, pour faire face aux situations qui se présentent. Cela inclut la capacité à projeter des forces agiles, légères et flexibles à l'étranger pour soutenir la stratégie de sécurité. Partant des éléments que j'ai donnés, je pense qu'il faut réexaminer le rôle des forces armées en Europe, au titre d'une nouvelle stratégie de sécurité, à la lumière de la gestion des espaces aérien et maritime et dans le soutien qu'ils peuvent assurer aux autorités civiles lors de situations d'urgence.

Enfin, en ce qui concerne le concept d'action préventive, j'aimerais mentionner les liens entre la sécurité et le développement de pays étrangers. Avec le déploiement de forces armées à l'étranger, nous devons également mettre en place des mesures pour renforcer les capacités des États et leur développement économique, par la coordination des ressources civiles et militaires. Bien sûr, je pourrais vous donner la liste des autres conséquences de la sécurité dans le monde : le besoin de renforcer les institutions internationales et leur légitimité, le besoin d'améliorer notre capacité à gérer les instruments militaires, économiques, diplomatiques et culturels afin que nous puissions gagner les conflits armés mais aussi que nous puissions gagner la paix. Je vais cependant m'arrêter là. J'espère avoir commencé à jeter les bases d'une approche de la sécurité nationale fondée sur le citoyen.

LES « STRATÈGES »

AUDITION
DE M. JAMES DOBBINS

JEUDI 18 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Monsieur l'Ambassadeur, merci d'être venu spécialement des États-Unis pour cette audition publique. Vous êtes actuellement directeur à la RAND Corporation, responsable de la sécurité nationale et de la défense. Je rappellerai simplement que, dans le passé, vous avez occupé dans l'administration américaine des postes extrêmement importants, au Département d'État. Secrétaire adjoint pour les questions européennes, vous avez été un interlocuteur familier de l'administration française pendant des années. Vous avez été également assistant spécial du Président américain pour le monde occidental, mais aussi envoyé spécial à plusieurs reprises du Président Clinton dans des zones de crises comme la Somalie, Haïti, la Bosnie, le Kosovo. Enfin, vous avez été le premier envoyé spécial du Président Bush pour l'Afghanistan. Vous connaissez donc parfaitement les questions internationales, la politique étrangère des États-Unis. Vous avez par ailleurs beaucoup travaillé ces dernières années sur ce que l'on appelle le « Nation Building ». Il s'agit de reconstruction des États pendant et après les crises que ceux-ci peuvent traverser. Monsieur Dobbins, je vous laisse la parole.

James Dobbins

Merci beaucoup, monsieur le Président, de m'avoir invité. Je suis très impressionné par cet esprit d'ouverture vis-à-vis du public. Il m'a été demandé de répondre à trois questions que je vais aborder, brièvement. Premièrement, quels sont les types de menaces auxquelles vont devoir faire face l'Europe et les États-Unis au cours des quinze prochaines années ? Deuxièmement, quelles doivent être leurs réactions ? Troisièmement, quelles sont les implications pour la coopération en matière de défense américaine, transatlantique et intra-européenne ?

La France, les États-Unis et le reste de l'Europe ont à faire face à deux types de menaces. Tout d'abord, nous avons de potentiels adversaires étatiques, des pays aspirant à devenir des puissances régionales – comme l'Iran, la Corée du Nord –, et des puissances émergentes comme la Russie et la Chine. La deuxième catégorie de menaces provient d'acteurs non étatiques, souvent basés dans des zones où aucun État n'exerce de contrôle. Ceux-ci peuvent présenter une menace directe pour

les sociétés occidentales, leur environnement régional et peuvent également imposer un coût aux systèmes internationaux. L'Irak de Saddam Hussein faisait partie du premier type de menaces, soit géopolitique ; l'Irak d'aujourd'hui présente le second type de menaces puisque le territoire n'est plus contrôlé par personne. Aucun de ces deux types de menaces n'est particulièrement nouveau. Les États-Unis et l'Europe ont pu faire face à toute une série de défis géopolitiques au cours des soixante dernières années. Il n'y a aucune raison de ne pas pouvoir continuer à le faire si nous revenons aux modèles de coopération, de retenue, si nous engageons à nouveau des actions unifiées réussies.

La dispersion de l'arme nucléaire vers les puissances régionales comme la Corée du Nord et l'Iran modifie la dimension de la menace que représentent ces puissances. Cependant, le développement du nucléaire n'est pas nouveau : l'entrée de la Chine et celle de l'Union soviétique dans le « club » nucléaire ont présenté de beaucoup plus grands dangers à l'époque pour les États-Unis que des petits États aujourd'hui, même si, bien sûr, nous ne souhaitons pas que ceux-ci possèdent l'arme nucléaire. La menace que présente des territoires sans gouvernement pour la sécurité internationale n'est pas nouvelle non plus. Pendant la guerre froide, de telles menaces ont existé pour le monde. Un certain nombre de guerres par procuration ont eu lieu entre les États-Unis et l'Union soviétique, en Angola, au Mozambique, au Salvador, au Nicaragua, au Cambodge, en Afghanistan. Depuis 1989, la plupart de ces guerres ont pris fin et, malgré une plus grande volatibilité au Moyen-Orient et une fragilité persistante d'un certain nombre de régimes africains, le nombre de conflits dans le monde a beaucoup diminué au cours des quinze dernières années. Je tiens à souligner l'ironie de la situation concernant la guerre contre l'insurrection : une attention croissante y est accordée aux États-Unis, dans les établissements de défense américains et européens, alors que cela décroît en réalité. En revanche, l'agitation dans le monde islamique a augmenté et les mouvements islamiques tels qu'Al-Qaida, qui ciblent les sociétés occidentales, sont davantage soutenus. L'existence de ce qu'on pourrait appeler « un mouvement insurrectionnel mondial » a beaucoup accru la difficulté pour la communauté internationale face aux mouvements insurrectionnels locaux. Quand, dans le monde islamique, ces insurrections sont en quelque sorte infectées par ce parasite, elles deviennent beaucoup plus difficiles à gérer. L'invasion américaine de l'Irak a beaucoup accentué ce problème.

Concernant le terrorisme dirigé contre les sociétés occidentales, le manque de contrôle gouvernemental sur les zones à la frontière nord du Pakistan présente une menace beaucoup plus importante que tout ce qui se passe en Irak. Cette menace devrait d'ailleurs être bien davantage surveillée par les gouvernements que ce qu'ils ont fait jusqu'à présent. Nous avons tous une minorité islamique croissante dans nos pays qui peut devenir la proie d'idéologies extrémistes. En intégrant ces minorités dans nos nations, nous devons absolument nous assurer qu'elles ne sont pas impliquées dans l'extrémisme violent. Nous avons tous des choses à apprendre, y compris les uns des autres. La coopération en matière de

défense est bien sûr un des moyens de relever ces défis dans le cadre du terrorisme, même si ce n'est pas le plus efficace. Les gouvernements européens ont très sagement choisi de ne pas s'engager dans la « guerre mondiale contre le terrorisme ». Nous espérons que l'administration américaine à venir va abandonner cette terminologie, comme le Département d'État et le Département de la défense l'ont prôné, il y a quelques années. La coopération en matière de défense est cependant essentielle pour relever les défis géopolitiques que constituent des adversaires potentiels régionaux ou mondiaux. La dissuasion nucléaire reste un concept valable et une composante essentielle de toute stratégie conçue pour faire face aux adversaires nucléaires dont le nombre potentiel s'accroît. S'agissant du contrôle des armements, l'histoire ne s'est pas terminée en 1989 et n'a pas repris en 2001. Même si de tels instruments sont démodés à Washington aujourd'hui, ceux qui ont permis de mettre un terme à la guerre froide restent un élément essentiel de tout pacte transatlantique. L'expérience en Irak a eu tendance à discréditer la préemption et le changement de régime comme outil de la contre-prolifération. Nous devons relever le défi iranien de la même façon que celui de la Corée du Nord, ce qui signifie un engagement direct et multilatéral, un contrôle des armements, une assurance en matière de sécurité et une assistance économique. Les alliés de l'Amérique ne doivent pas avoir recours à la force tant que les États-Unis n'ont pas épuisé tous leurs autres moyens pour résoudre le problème.

L'institution la plus importante pour encadrer les efforts de défense européens et américains doit rester l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. D'autres organisations, telles que l'Union européenne, ont un rôle important à jouer pour user d'autres types d'influence. La collaboration entre l'OTAN et l'UE pendant le conflit du Kosovo ainsi que le rôle prééminent diplomatique de l'UE montrent combien ces deux organisations peuvent agir ensemble efficacement. La coopération en matière de défense est également importante pour les territoires sans gouvernement. Le maintien de la paix a prouvé son efficacité pour que les guerres civiles ou les conflits régionaux, dès lors qu'ils sont arrêtés, ne se relancent pas. Cependant, le maintien de la paix ne stoppe pas le génocide, les armes de destruction massive, la famine ou l'agression. La recherche menée par la RAND montre que l'imposition de la paix dans un pays donné – en pratique, une opération impliquant une entrée en force – nécessite en général dix fois plus de personnel et d'argent que les opérations de maintien de la paix pour une région de même taille. Les opérations de maintien de la paix sont beaucoup plus nombreuses et réussies que les opérations d'imposition de la paix, et moins onéreuses. L'OTAN, l'UE et l'ONU ont tous un rôle à jouer dans ce contexte. L'OTAN a monté les opérations les plus puissantes et les plus coûteuses. L'UE a récemment monté un certain nombre d'opérations de moindre envergure, mais réussies, en Macédoine, au Congo et en Bosnie – tout en relevant que le coût unitaire du soldat n'est pas moindre que dans le cas d'une opération de l'OTAN. En pratique, l'invasion est une chose que l'ONU ne fait pas. S'il est nécessaire d'entrer de force dans un territoire, une alliance ou une force organisée

par une nation-cadre doit être constituée, agissant comme une alliance – rôle que l'Union européenne peut assumer. Même si cette opération peut être organisée ainsi, l'ONU s'avère de loin l'organisation la plus expérimentée pour de telles interventions.

Depuis les années 1990, les contributions militaires américaines et européennes aux opérations de maintien de la paix des Nations unies ont été extrêmement réduites. Pour l'Amérique, le chiffre est proche de zéro. Les pays européens n'ont quasiment rien fourni, à l'exception limitée de la FINUL. Les opinions publiques européenne et américaine ont été beaucoup plus négatives à propos des opérations de paix de l'ONU à la fin de la guerre froide. Les échecs cuisants au Rwanda, en Somalie et en ex-Yougoslavie restent encore dans les esprits. Cependant, des dizaines de millions de personnes y vivent en paix aujourd'hui, avec des gouvernements pour la plupart librement élus, comme en Namibie, au Mozambique, au Cambodge, au Salvador, au Timor-Oriental, en Sierra Leone, au Liberia, en Albanie, en Macédoine, en Bosnie et au Kosovo. Tout ceci a pu être accompli parce que l'ONU, l'OTAN, l'UE et des troupes américaines sont allés dans ces pays, ont séparé les combattants, organisé des élections et se sont assuré que les gouvernements issus des élections pouvaient s'établir.

Pendant quarante ans, la France et les États-Unis se sont opposés sur le rôle que devrait jouer l'OTAN dans la collaboration transatlantique en matière de sécurité. Depuis les années 1990, cette querelle concerne aussi l'équilibre à établir entre l'OTAN et l'UE. Lorsque j'étais encore au gouvernement, j'étais parfois très frustré de la nature mesquine de ce débat. Certaines de nos divergences ont été réelles et importantes, mais la plupart résultent de la méfiance, injustifiée à cette époque-là, et encore moins justifiée aujourd'hui. La France et l'Europe doivent savoir si elles souhaitent une alliance mondiale avec les États-Unis ou bien se contenter d'être une alliance régionale. Ce n'est pas un choix facile. La décision américaine de passer outre les conseils de certains de ses alliés les plus proches en Irak montre les difficultés qu'auraient les deux côtés à étendre leur partenariat au-delà de l'Europe et de sa périphérie. Les deux côtés ne sont pas prêts à le faire. L'Irak sera un obstacle à cette coopération plus large pendant encore un certain temps. Il y a pourtant une logique à ce partenariat plus étendu, l'Afghanistan en est une preuve. Les deux côtés de l'Atlantique devront faire beaucoup plus d'efforts qu'aujourd'hui en matière de défense.

La question de savoir qui de l'UE ou des États-Unis doit occuper le premier rang en matière de défense est sans objet. Il est inconcevable que l'Europe décide de se battre contre un adversaire sérieux sans les États-Unis. De même, il est peu vraisemblable que les États-Unis émettent des objections contre des tâches que l'UE a la capacité d'effectuer. À chaque fois qu'il y a eu une opération très coûteuse et très risquée, chaque organisation a tenté de faire porter le fardeau à l'autre. Ce comportement remet en question cette conception américaine dépassée selon laquelle l'OTAN devrait avoir le droit de premier refus, comme si ces organisations allaient se battre pour effectuer les missions les plus dangereuses.

Le fait que la France soit prête à envisager de revenir dans les structures militaires de l'OTAN est un point positif qui a une valeur symbolique forte (et non pratique, la France participant depuis longtemps dans les faits aux opérations militaires). Des responsables français ont posé comme condition au retour de la France dans le commandement militaire de l'OTAN, un renforcement des capacités de l'UE. Mais ce n'est pas un prix que les États-Unis doivent payer, c'est au contraire un bénéfice qu'ils vont tirer de cette nouvelle coopération avec leur allié le plus ancien. Nous espérons que les deux alliés entameront les négociations dans cet esprit.

AUDITION
DE M. LEE CHUNG MIN

JEUDI 18 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Monsieur Lee Chung Min, nous vous remercions sincèrement d'avoir fait le déplacement depuis la Corée du Sud jusqu'à Paris spécialement pour cette audition. Vous êtes professeur de relations internationales à l'école des études internationales de l'Université de Yang Se à Séoul, et je me permettrais de dire que vous êtes un universitaire émérite dans ces questions de relations internationales. Vous avez été analyste à la RAND Corporation pendant plusieurs années, et conseiller au sein du Conseil national de sécurité de la République de Corée du Sud. Enfin, actuellement, vous êtes le conseiller de hautes personnalités de la vie politique de votre pays. Il nous a semblé essentiel d'avoir votre point de vue sur l'évolution de l'environnement international de sécurité, des relations entre l'Europe et le reste du monde, et en particulier avec l'Asie, que vous connaissez bien, et votre vision de l'importance du jeu des puissances dans la construction de la sécurité internationale pour les dix ou quinze années à venir.

Lee Chung Min

Merci, monsieur le Président. Lorsque j'étais enfant, je vivais en France, et en 1965, mon père travaillait à l'ambassade de France, mais malheureusement, je n'ai pas réussi à conserver un français correct, et je m'en excuse, c'est donc pourquoi je ferai ma présentation en anglais. J'espère que la Commission me posera quelques questions par la suite.

Tout d'abord, je souhaiterais, monsieur le Président, mesdames et messieurs les membres de la Commission, vous dire que c'est un très grand honneur de m'exprimer devant la Commission chargée d'élaborer une nouvelle feuille de route quant à la politique de sécurité française ; faire appel à des intervenants étrangers pour ce type de travail, me semble sans précédent au plan international. Je voudrais commencer par dire que mes positions sont totalement personnelles et ne reflètent en aucun cas, directement ou indirectement, celles d'un point de vue officiel ou d'un parti quelconque. J'aimerais centrer mes remarques sur trois sujets principaux. D'une part, les perspectives géostratégiques de l'Asie, les évaluations de la menace jusqu'en 2020, et leurs implications sur la sécurité européenne et française. D'autre part, l'éveil de la Chine et de l'Inde, et les

ramifications et réponses stratégiques qui en découlent. Enfin, les implications politiques pour la France, y compris dans le domaine des transferts de technologies, d'évaluation du renseignement et des modalités de coopération de sécurité, qu'elles soient bilatérales ou multilatérales.

Depuis 1988, je travaille à divers titres sur la sécurité coréenne et asiatique, y compris à différents postes au sein du gouvernement et de diverses agences gouvernementales. Ma recherche a été centrée sur la sécurité du nord-est de l'Asie, y compris la péninsule coréenne, sur la politique de sécurité américaine vis-à-vis de l'est asiatique, et sur le renseignement. J'aimerais insister sur le fait qu'aucune de mes remarques ne doit être interprétée comme le reflet de l'opinion des agences avec lesquelles j'ai pu travailler par le passé.

Tout d'abord, je voudrais dire que les conséquences directes des développements en matière de sécurité en Asie sur la sécurité européenne ou sur la sécurité nationale française peuvent échapper à une première observation. Du point de vue européen, les dynamiques de sécurité en Asie peuvent être interprétées comme étant des phénomènes « hors champ ». Dans la mesure où l'empreinte de sécurité européenne et française dans la *Greater Asia* (Grande Asie au sens large) est limitée – surtout lorsqu'on la compare à la présence américaine dans le théâtre Asie-Pacifique – et qu'elle est très sensible aux cas particuliers, on peut dire que les événements à l'est de Suez n'ont qu'un impact limité sur les politiques de sécurité européenne et, par extension, française, et sur les choix qui en découlent.

Toutefois, je suis convaincu que les impératifs de sécurité asiatiques ont par le passé exercé une influence importante sur la sécurité européenne et qu'ils continueront à le faire, et ce bien au-delà du XXIe siècle.

Tandis que l'Asie se lève comme troisième pilier stratégique aux côtés des États-Unis et de l'Europe, les destinées qu'on lui prête reposent nécessairement sur des ramifications globales, allant de pair avec la croissance économique de la Chine, et plus récemment de l'Inde. Ce qui se passe en Asie a forcément des conséquences globales, puisque c'est là qu'on retrouve à la fois les plus grandes croissances et innovations, d'une part, discontinuités et ruptures, d'autre part. Tout comme l'Asie ne saurait divorcer du reste du monde, le monde ne peut divorcer de l'Asie.

Il s'agit d'une phase entièrement nouvelle dans l'histoire de l'Asie. Pour la première fois, le destin mondial et celui de l'Asie sont étroitement liés. Tous les problèmes majeurs, que ce soit le réchauffement de la planète, la grippe aviaire, l'épuisement des ressources énergétiques, la dégradation de l'environnement, la prolifération des armes de destruction massive ou le terrorisme, ont des empreintes majeures en Asie. Tout aussi important, cette zone est le moteur principal de la croissance économique mondiale. Couplé à l'affirmation croissante des identités nationales et à une renaissance culturelle correspondante, l'éveil de l'Asie est tout sauf un phénomène éphémère. Néanmoins, l'aube du siècle de l'Asie, voire même de la *Pax Asiana*, n'est ni automatique ni garantie : l'Asie s'est éveillée, mais elle est loin de régner. Ainsi, cet éveil du début du XXIe siècle est marqué par l'influence de trois forces-clés ambivalentes.

Tout d'abord, l'éveil de la Grande Asie avec ses membres les plus puissants, la Chine, le Japon et l'Inde, pourrait donner lieu à une version asiatique de la « Longue Paix » ou déclencher de nouveaux dilemmes de sécurité.

Vient ensuite l'émergence de l'Asie comme principale source de prospérité mondiale, mais également comme le lieu concentrant les problèmes socio-économiques mondiaux de la plus grande ampleur.

Enfin, apparaissent des liens et des réseaux accélérés avec le système mondial, fruit d'une Asie de plus en plus mondialisée, plus libérale, plus tournée vers le monde extérieur, mais aussi pénalisée par des défis internes sans précédent.

Comprendre et s'adapter à ces visages de l'Asie est l'impératif politique premier pour l'Asie elle-même et le système international dans son ensemble. Répondre à ce défi implique un degré jamais atteint de coopération régionale, une vision du monde dénuée de préjugés, la maîtrise du nationalisme outrancier, et la réussite de certains rendez-vous décisifs.

Comprendre la nature des discontinuités potentielles de l'Asie permet de démystifier certaines prévisions parmi les plus exubérantes.

Parmi les dichotomies mondiales les plus présentes aujourd'hui, trois méritent une attention particulière, non seulement du fait de leur effet cumulatif, mais parce qu'elles existent toutes les trois en Asie. Dans quelle mesure les gouvernements asiatiques sauront atténuer, gérer et, autant que possible, surmonter ces dichotomies sera décisif pour façonner le futur de l'Asie.

Nonobstant l'absence de guerre majeure en Asie depuis les années 1970, le tableau de la sécurité régionale fait apparaître la plus forte concentration de modernisations dans le domaine militaire, l'acquisition des systèmes d'armes les plus avancés et asymétriques, le plus récent des États nucléaires (la Corée du Nord) et le fait que cinq des plus grandes armées y sont stationnées.

Certes, la modernisation militaire, l'acquisition d'armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive et de plates-formes de projection de puissance de plus en plus sophistiquées ne sont pas à elles seules des conditions suffisantes au déclenchement d'un conflit.

Toutefois, la Grande Asie est le foyer de lignes de fracture géopolitiques majeures : le détroit de Taiwan, la péninsule coréenne, le Cachemire. Il y a quelques progrès, telles que les mesures de confiance indo-pakistanaises et la reprise des négociations à six visant à dénucléariser la Corée du Nord. Ceci étant dit, le risque d'un renversement brutal des situations n'est pas dissipé ; il est dû à la rencontre des intérêts divergents de certaines grandes puissances et de régimes à très haute instabilité, et enfin de conditions socio-économiques fragiles.

Dans le domaine économique, les conséquences de « l'escalier roulant » du développement asiatique ont été porteuses de transformations systémiques durables. Avant le milieu du siècle, la Chine devrait afficher le PIB le plus élevé du monde avec 50 000 milliards de dollars, suivie par les États-Unis avec 40 000, l'Inde avec 30 000, et le Japon avec 10 000 milliards de dollars. Cependant, du fait même de cette croissance sans pré-

cédent, la Grande Asie, et plus particulièrement la Chine et l'Inde, seront confrontés à des défis socio-économiques d'une ampleur jamais connue par aucun État-nation et encore moins par une région.

D'un point de vue politique, l'augmentation des régimes démocratiques, un accès plus large à des informations non filtrées et l'émergence de contre-pouvoirs ont conduit à une expansion sans précédent des gouvernements démocratiques. Selon Freedom House, 64 % des pays du globe ont été répertoriés comme des démocraties électorales. En Asie Pacifique, 41 % étaient classés comme libres. À travers l'Asie, la tendance à la démocratisation est indéniable même s'il subsiste de larges écarts entre États asiatiques. Toutefois, parallèlement à l'augmentation du nombre des démocraties, le nombre des États défaillants a considérablement augmenté. Plus pertinent encore en matière de sécurité asiatique, toutes les sous-régions comportent des États qui se trouvent à des étapes différentes de déclin et de défaillance, comme la Birmanie, la Corée du Nord, le Pakistan, le Népal, le Kirghizstan, et un ensemble de pays qui connaissent de sérieux problèmes de sécurité interne, comme le Népal, le Cambodge et les Philippines. La gestion d'États faillis a déjà émergé comme sujet majeur de sécurité transnationale en Asie, compte tenu de la probabilité de transition extrêmement instable en Corée du Nord.

Deuxième point : l'émergence de la Chine et de l'Inde.

Pour la première fois, la Chine, l'Inde et le Japon partagent la scène en tant que grandes puissances. Un affrontement entre les « titans asiatiques » est très peu probable compte tenu de la primauté des liens économiques et des conséquences systémiques d'une conflagration politique majeure. Néanmoins, il serait naïf de présupposer que les relations entre les grandes puissances de la région seront essentiellement déterminées par des exigences économiques.

Dans le cas de la Chine, et nonobstant ses priorités internes, on ne peut préjuger de ce que le soi-disant « éveil pacifique » de Pékin sera exempt de toute compétition stratégique avec les États-Unis et leurs alliés proches dans la région, tels que le Japon.

Les préoccupations de sécurité de l'Inde prendront plus d'importance à mesure de la croissance de la capacité de projection de puissance chinoise. Bien que ces deux géants aient tout à gagner d'une coopération économique et stratégique, tant que la Chine continuera à soutenir le Pakistan et qu'elle poursuivra sa pénétration économique en Asie septentrionale, elle demeurera l'une des préoccupations de sécurité majeure, « par-delà l'horizon », pour l'Inde.

Au début du XXI^e^ siècle, l'est asiatique est très important d'un point de vue militaire pour de nombreuses puissances régionales, du fait que « la tyrannie de la géographie » a été surmontée par les technologies militaires avancées.

Nonobstant la probabilité décroissante d'une guerre majeure en Asie, la moyenne des dépenses militaires rapportées au PIB y est bien plus haute que dans toute autre région : 1,83 % pour la période 1993-2003, au-dessus de 2 % après 2000.

Le plus pertinent dans ce domaine est l'accumulation rapide d'équipements militaires par la République populaire de Chine ainsi que cela apparaît dans l'accélération des dépenses de défense de la Chine depuis la fin des années 1980 à un taux moyen d'environ 11 %.

Bien que les comparaisons historiques doivent être faites avec précaution, l'Histoire a été une source latente de rivalités et de conflits en Asie, et particulièrement dans l'Asie du Nord-Est. Comme Ashley Tellis l'a déclaré, ici même, il y a deux semaines, « les instruments militaires ne vont sûrement pas manquer de pertinence dans le futur proche ». La menace d'une guerre majeure entre les grandes puissances asiatiques n'a jamais été aussi faible mais les frictions à la marge restent très vivaces. La possibilité d'une transition brutale dans la péninsule coréenne, ou d'affrontements dans le détroit de Taiwan ou dans la mer de Chine du Sud, ont pour conséquence que l'accumulation d'équipements militaires demeurera un facteur clé dans le paysage stratégique asiatique.

Pour le moment, le Japon, et aussi la Chine, concentrent leurs préoccupations sur la gestion de la menace nucléaire nord-coréenne, mais à plus long terme, les deux puissances vont tourner leur attention vers des stratégies de contrepoids alors qu'elles cherchent à tirer les dividendes de liens économiques en renforcement constant.

Dans ce contexte, la recherche de la sécurité en Asie comparée au cas de l'Europe est un des éléments clés de la stratégie post-guerre froide. Bien que les canons soient restés silencieux, ils sont devenus plus puissants, plus précis et plus présents.

Troisième point : les implications pour les politiques de sécurité française et européenne.

Le Président Sarkozy a chargé cette Commission de définir les politiques de défense et de sécurité pour les quinze prochaines années. Parmi les récentes évolutions politiques de la France, sa volonté de revenir dans les structures militaires de l'OTAN, après une absence de quarante et un ans, tout en restant un pilier solide de la défense européenne, est un indicateur parmi d'autres de la « pensée nouvelle » qui devrait l'emporter – je l'espère – au sein de la communauté de défense française.

Au moment où la France envisage une refonte complète de sa posture de sécurité, le problème le plus important est sa capacité à répondre le plus rapidement possible et de façon intégrée aux défis et aux menaces sécuritaires clés. L'héritage des engagements stratégiques issus de la période coloniale, le désir d'une posture militaire indépendante, pour l'un des avocats les plus fervents de l'européanisation de la sécurité européenne, ont été les éléments clés de la politique de sécurité française pendant presque toute la guerre froide. Mais l'émergence d'un tableau de sécurité global appelle à une rupture conceptuelle avec les politiques du passé.

La France, comme d'autres grandes puissances, n'a d'autre choix que de travailler avec des ressources déclinantes pour affronter un spectre de menaces élargi. Comme nous l'avons vu dans les opérations en Bosnie, au Kosovo, et plus récemment en Afghanistan et en Irak, l'accélération du tempo des opérations a eu pour résultat une raréfaction des forces. Les

opérations hors zone, les opérations autres que la guerre, et les interventions humanitaires de plus en plus récurrentes ont démontré l'importance croissante de ce que j'ai appelé les défis des « conflits hybrides ». Les événements tels que le 11 Septembre, Bali, Londres et Madrid ont changé la nature même des opérations militaires et de renseignement. Le spectre d'un autre 11 Septembre, encore plus dévastateur par sa portée et qui impliquerait l'utilisation d'armes radiologiques ou d'autres armes de destruction massive, doit être considéré comme une possibilité parfaitement crédible, non seulement par les États-Unis mais aussi par toutes les puissances majeures, y compris la France.

À cet égard, la capacité de projeter la puissance plus rapidement pour défendre les intérêts stratégiques français majeurs, l'efficacité de ses forces armées pour répondre à une série de menaces asymétriques et conduire des opérations interarmées – tant pour des opérations nationales qu'en coalition – sont des éléments qui vont prendre de plus en plus de place dans les années à venir. En même temps, les conceptions traditionnelles de la dissuasion, qui incluent la dissuasion nucléaire, peuvent s'avérer totalement inefficaces, non seulement dans un contexte de guerre asymétrique, mais aussi vis-à-vis des « conflits hybrides ».

Encore plus problématique pour les planificateurs de la défense en France et dans d'autres nations nucléaires, apparaît l'inefficacité croissante de la dissuasion, non seulement dans la guerre en cours contre le terrorisme mais aussi contre un spectre croissant de menaces asymétriques. Les notions conventionnelles de dissuasion ont une efficacité voisine de zéro contre les attentats-suicides ou des terroristes très déterminés.

Les opérations militaires *stricto sensu*, avec la puissance militaire conventionnelle correspondante, ne perdront pas toute pertinence dans le futur proche. Néanmoins, leur valeur opérationnelle réelle est susceptible de dépendre, de façon croissante, de leur capacité à briser certaines barrières entre armées, entre les armées et les agences civiles, entre les communautés nationales de sécurité et de renseignement.

Ce qui est appelé « conscience de la situation 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 », est totalement impossible conceptuellement. Aucun gouvernement n'a la possibilité de rester sur ses gardes en permanence. Le système national de sécurité au sens large doit intégrer le facteur « échec du renseignement » comme un paramètre parmi d'autres.

Dans ce domaine, pour les forces françaises, il faudra renforcer la coordination du renseignement et, plus important encore, le partage en temps réel et la prise en compte opérationnelle du renseignement critique. S'assurer que les forces françaises, leur système de commandement et de contrôle ainsi que les éléments clés de la communauté de sécurité nationale disposent d'un renseignement de première qualité, extérieur comme intérieur, sera sans doute la condition *sine qua non* de la guerre du XXIe siècle.

Quant à la façon dont le paysage de la sécurité en Asie influencera le développement des politiques de défense de l'Europe et de la France, je conclurai en relevant les points suivants.

Tout d'abord, nonobstant d'autres facteurs déterminants globaux comme le terrorisme mondial, les menaces à la sécurité non traditionnelles, et la prolifération nucléaire, la naissance de la Grande Asie est le facteur déterminant stratégique le plus important jusqu'aux années 2020.

Aujourd'hui et encore pour un certain temps, l'Europe aura à traiter, non seulement avec l'Alliance Atlantique, mais aussi avec une Asie plus puissante, plus compétitive, et plus assurée.

Il est fort heureux pour l'Europe et pour la France qu'aucune puissance asiatique aujourd'hui ou dans un futur prévisible ne soit un adversaire naturel, ni même un adversaire en puissance, mais il importe aussi de noter qu'au fur et à mesure que les intérêts économiques et commerciaux de l'Europe croîtront sur les marchés asiatiques, l'Europe et la France devront consacrer plus de moyens stratégiques vis-à-vis des puissances asiatiques.

À cet égard, quasiment toutes les questions de sécurité à l'échelle du monde seront influencées, de plus en plus, par les actions et les choix des États asiatiques stratégiquement significatifs, c'est-à-dire la Chine, l'Inde, le Japon, la Corée et les plus importants des pays de l'ASEAN. Au minimum, ces changements entraîneront des évolutions dans les politiques étrangères et de renseignement des principaux pays européens tels que la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne.

En dépit des fondements gaullistes de la politique de sécurité française sur les quarante ans passés, la réalité brutale du XXI^e^ siècle est qu'aucune puissance solitaire, ni la France, ni les États-Unis ou la Russie, ne peut résoudre ses problèmes de sécurité, seule. Même les États-Unis qui sont au sommet de leur influence stratégique sont enlisés dans la lutte contre l'insurrection en Irak, les opérations en Afghanistan, les déploiements en temps de paix dans les zones stratégiques et les opérations de circonstance.

Dans ce contexte, assurer une évolution stratégique pacifique de la Grande Asie pour les deux ou trois décennies à venir – c'est-à-dire durant la période de plus forte contradiction que connaîtra l'Asie – nécessitera le développement de nouveaux réseaux de défense et de sécurité, surtout parmi les pays aux valeurs proches, ceux qui ont une économie florissante, pleinement démocratiques, et disposant d'une expérience avérée dans la gestion d'alliance et l'interopérabilité.

Si la réintégration de la France dans les structures militaires de l'OTAN se concrétise dans les années à venir, il n'est pas insensé d'envisager des exercices OTAN-Asie, la création de conférences « deux plus deux » (ministres de la Défense et des Affaires étrangères), et un partage du renseignement qui irait bien au-delà de la simple routine.

Troisièmement, la politique de défense et de sécurité française sera bien sûr centrée sur des considérations transatlantiques et continentales, associée à des interventions ciblées hors-zone, au cas par cas. Mais, à proportion de la montée de l'Asie et de ses promesses et périls, la préservation des intérêts économiques français – dont les exportations d'armement – signifie qu'au niveau stratégique, la France devra prêter beaucoup plus d'attention au développement du théâtre Asie-Pacifique.

De ce point de vue, une relation de sécurité plus formelle avec les États-Unis apparaît comme l'un des facteurs clés servant au mieux les intérêts stratégiques français dans la région Asie-Pacifique.

Pour conclure, monsieur le Président, il est temps que la France ouvre une fenêtre de sécurité à des partenaires clés de l'Asie, parce que sa sécurité globale dépendra de plus en plus de la coopération entre les États-Unis, l'Asie et l'Europe. La façon dont ce triangle stratégique sera géré par ces puissances laissera des traces bien au-delà du milieu du siècle. Dans les deux ou trois décennies à venir, les questions asiatiques auront des ramifications mondiales. L'établissement d'une relation de sécurité plus solide, apportera en retour des dividendes économiques et politiques pour la France.

Encore une fois, monsieur le Président, permettez-moi d'exprimer ma gratitude pour m'avoir permis de partager mes vues avec vous. Au moment où la France s'est engagée dans une expérience hardie et nouvelle sous l'égide du Président Sarkozy, j'espère que dans le futur les circonstances permettront à un nouveau gouvernement de la République de Corée de développer une coopération nouvelle au niveau stratégique et de sécurité avec la France, les autres membres de l'OTAN et les États-Unis. Merci beaucoup.

AUDITION
DE M. SERGUEÏ ROGOV

JEUDI 18 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Professeur Sergueï Rogov, nous sommes très heureux de vous accueillir ce matin. Je vous remercie personnellement au nom de la Commission de vous être déplacé depuis Moscou. Je voudrais rappeler que vous êtes directeur de l'Institut des États-Unis et du Canada à Moscou, de l'Académie des sciences de Russie, que vous êtes un expert reconnu notamment dans les questions internationales touchant les relations entre la Russie et l'Europe, la Russie et l'OTAN, la Russie et les États-Unis. Vous avez publié de nombreux ouvrages dans ces domaines et vous avez été le conseiller régulier de nombreux très hauts responsables de la Russie, en particulier depuis 1990-1991. La Commission s'intéresse tout particulièrement aux questions qui peuvent naître de l'évolution de la relation entre la Russie et l'Union européenne, entre la Russie et l'Organisation Atlantique, de la perception, qu'avec votre expérience, vous avez de l'évolution à venir des grandes questions touchant à l'environnement de notre sécurité, environnement commun à la Russie et à l'Europe.

Sergueï Rogov

Monsieur le Président, c'est un grand plaisir pour moi d'être là, aujourd'hui, car c'est extrêmement important pour nos deux pays de comparer leur vision et de réussir à étudier des solutions communes à leurs problèmes.

Je voudrais préciser tout d'abord que je ne parle pas au nom du gouvernement russe, je parle en tant qu'académicien, intellectuel et je donne un avis tout à fait libre. Le système international, aujourd'hui, est confronté à des défis nouveaux et sans précédent. Je n'ai pas l'intention de vous conseiller quant à la manière dont la France doit traiter tout cela, mais je voudrais partager avec vous ma vision des défis les plus importants qui nous concernent aujourd'hui. Parler des nouvelles menaces et défis comme le terrorisme international, le crime organisé, les catastrophes naturelles, etc., est très à la mode. Ce sont des problèmes très sérieux mais il ne faut pas oublier que nous entrons dans une période de très grande incertitude en ce qui concerne la stabilité du nouveau système international de l'après guerre froide. Je vais employer

un langage peu diplomatique, sans intention d'offenser qui que ce soit. Le monde unipolaire est fini, nous retournons à un système multipolaire. Mais cette multipolarité du XXIe siècle va être très différente de ce qu'elle a été après la Seconde Guerre mondiale. Il y a trois différences fondamentales entre ce polycentrisme et le précédent. Tout d'abord, il n'est plus fondé sur la civilisation occidentale mais sur la multiplicité des civilisations. Je ne vais pas entrer dans les détails, mais il est évident que le monde occidental ne crée plus, à lui seul, la bipolarité. Ensuite, et c'est quelque chose qui n'a jamais existé auparavant, tous les acteurs ou presque, possèdent l'arme nucléaire. Je pense que le Brésil et le Japon suivront si nous ne trouvons pas de solutions aux problèmes actuels. Le pouvoir *soft* devrait s'efforcer d'éviter les conflits entre les puissances majeures. Souvenez-vous, il n'y a pas si longtemps, nous disions que la mondialisation n'était pas en cours mais que l'interdépendance entre les Anglais, les Français, les Allemands et tous les pays impliqués dans le commerce international et les échanges, donnait l'impression que la guerre était impossible. Malheureusement, ce n'était pas vrai. Imaginez ce qui se serait passé si pendant la seconde partie de la Seconde Guerre mondiale, les acteurs principaux avaient eu l'arme nucléaire.

Enfin, la troisième distinction est que nous ne possédons pas de règles communes, à l'exception de celles qui existent entre les acteurs majeurs. Les institutions comme les Nations unies, la Banque mondiale, l'Organisation mondiale du commerce, etc., ne sont pas très efficaces. Et le régime de contrôle des armements, qui, depuis plusieurs décennies a été considéré comme l'épine dorsale de la sécurité internationale, est sur le point de s'effondrer totalement. J'appartiens à une minorité qui a essayé de soulever ce problème en expliquant que si nous continuons à agir de la sorte, ce régime de contrôle des armements va disparaître. Depuis que les Américains, il y a cinq ans, ont décidé de se retirer du traité ABM, il n'existe plus. Vous savez aussi ce qui s'est passé en 1998, et de même, le traité Start I a expiré en 2005. La semaine dernière, à Moscou, nous avons négocié sur une base bilatérale avec Condoleezza Rice et le secrétaire d'État à la Défense Robert Gates et nous avons accepté de continuer les discussions et de reprendre la suite de Start I. Il n'y a pas très longtemps encore, les États-Unis refusaient l'extension ou la continuité de ce traité. Ce qui signifie que sans cette extension, sans les règles de comptage des armements, le système de contrôle et le traité de réduction des armes stratégiques qui avait été signé par le Président Bush, ce traité n'aurait jamais été mis en œuvre. Il y a quelque temps, le gouvernement russe a abordé la question du traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) avec la volonté de se retirer de ce traité le 12 décembre 2007. Dans deux mois exactement, le régime de contrôle des armements en Europe, risque donc de passer à la trappe. Dans ce traité il reste des problèmes pour les forces nucléaires intermédiaires. Nous savons qu'il y a des missiles de moyenne portée au Pakistan, en Inde, en Iran qui peuvent atteindre la Russie et que nous voudrions éradiquer par l'intermédiaire de ce traité. Mais le problème principal reste

la défense contre les missiles balistiques. La Russie s'oppose fortement au projet américain qui consiste à déployer des systèmes de défense antimissiles dans ce qui était autrefois l'Europe de l'Est et qui est aujourd'hui, l'Europe centrale. La Russie est très contrariée de voir le déploiement prochain de missiles antimissiles en Europe centrale.

Je voudrais donc vous faire part de ce qui pourrait être fait pour modifier et étendre le régime de contrôle des armements. Ces modifications concernent six couches : les armes spatiales, la défense antimissiles, les armes nucléaires stratégiques offensives, les armes nucléaires intermédiaires, les armes nucléaires tactiques et les armements conventionnels. Je ne suis pas en train de suggérer que nous essayons de préserver le contrôle des armements tel qu'il existait au moment de la guerre froide, c'est-à-dire fondé sur la bipolarité entre l'Est et l'Ouest. Nous pouvons débattre sur la multipolarité, mais il est clair que le régime de contrôle des armements fondé sur la bipolarité entre l'Union soviétique et les États-Unis ne peut pas survivre. De même, les régimes de non-prolifération ne pourront pas survivre si le régime de contrôle des armements actuel s'effondre. Donc, si les puissances nucléaires officielles ne font pas leur travail, d'autres pays suivront l'exemple de l'Inde et du Pakistan. Comme je n'aurai pas le temps d'évoquer toutes les couches, je vais en aborder deux ou trois. Permettez-moi de commencer par le niveau six c'est-à-dire les armements conventionnels. Selon moi, aucun pays ne fait assez pour moderniser ou réinventer les régimes de contrôle des armements en fonction de la multipolarité du XXI^e^ siècle. Il faut se remémorer qu'historiquement, il n'y a jamais eu de régime de contrôle des armements dans un système multipolaire, même s'il y a eu quelques conventions, d'ailleurs restées sans succès. Par conséquent, le traité qui était censé maintenir une parité symétrique entre les deux superpuissances, entre les deux blocs militaires, a perdu de son efficacité. Comment est-il possible de maintenir une parité entre les anciens pays membres du Pacte de Varsovie et les États-Unis alors que ces pays se sont séparés ? Comment adapter le traité FCE ? Les données chiffrées qu'il contient n'ont rien d'objectif. Je ne veux pas vous offenser mais pouvez-vous m'expliquer pourquoi la Russie est autorisée à avoir 1 800 chars alors que l'Italie et la France sont autorisées à en avoir davantage ? Il n'y a aucune raison à cela. Mais ce n'est pas non plus une raison pour se retirer du traité FCE. Je juge les plafonds du traité FCE irrationnels. Chacun a donc choisi ce qui l'intéressait. Tous les pays, excepté la Turquie et la Grèce, sont en dessous du seuil permis. En ce qui concerne la Russie, 25 % de marge existe au sein de ce traité. Celui-ci permettrait donc de refaire une course aux armements. Pouvez-vous également m'expliquer pourquoi la Suède, la Finlande, la Suisse ne font pas partie de ce traité ? Comment ce traité peut-il exclure une douzaine de pays de l'Union européenne ? Cela devrait être universel et s'appliquer à tous les Européens. Il y a plusieurs années, nous avons débattu sur la zone centrale, qui a aujourd'hui disparu, mais la Russie subit toujours ces contraintes. Pourquoi pas les États-Unis ? L'Ukraine et la Turquie ont aussi des contraintes. La Russie avec l'Ukraine, la Roumanie, la Bulgarie vont-ils envahir la Turquie ? Il s'agit

d'un non-sens. Je pense que nous devons essayer de développer le concept d'un FCE libre. Le FCE qui a adopté les plafonds d'Istanbul, que j'appelle le « FCE 2 », pourrait comprendre l'engagement de toutes les parties – y compris mon pays et le vôtre – et considérer que toutes les possessions d'armement actuel seront les plafonds, puisque les armements sont chers et que nous n'allons pas construire des milliers de chars ou d'avions de combat.

En ce qui concerne la défense antimissiles, les États-Unis ont l'intention d'avoir quatorze intercepteurs en Alaska, quatre en Californie et dix en Pologne en 2012. Et le déploiement va continuer jusqu'à développer des systèmes de défense non seulement au sol et navals, mais aussi des systèmes de défense basés dans l'espace, d'ici une vingtaine d'années. Ceci constitue une perspective réellement menaçante dans la mesure où cela va donner à un pays une sécurité absolue. La France n'a jamais essayé d'atteindre la parité avec les États-Unis et la Russie, mais la Russie a une vision différente de la stabilité stratégique. Dix intercepteurs en Pologne ne peuvent pas remettre en cause la dissuasion russe, mais c'est ce qui suivra qui pourra créer un problème. En 2012, le Pentagone a l'intention de commencer à déployer des intercepteurs à énergie cinétique qui seront cinq à six fois plus rapides que ceux qui existent à l'heure actuelle. Les missiles qui passeront par le pôle ne pourront pas être interceptés, mais avec les nouveaux intercepteurs qui sont plus rapides, les Américains pourront aussi avoir une interception au niveau de la phase propulsée. Quand la commission Rumsfeld a annoncé le déploiement par l'Iran de missiles à tête nucléaire dans trois ans, les États-Unis ont utilisé ce prétexte pour se retirer du traité ABM. Nous savons que le résultat de la négociation de ces six parties va aboutir : il y a 90 % de probabilité que d'ici quelques années, le nombre de missiles nucléaires et intercontinentaux n'augmente pas. Mais le déploiement américain en Californie, dans la mer du Japon, en Pologne continuera de se développer, mais contre qui, même s'il n'y a pas de nouvelle menace ? De toute évidence, ce sera contre la Chine et la Russie. Et la Chine répondra de façon très violente en déployant une nouvelle génération de missiles intercontinentaux dans la mesure où elle se sentira menacée d'un côté par la défense antimissiles américaine, de l'autre par les ambitions indiennes. Sans oublier le problème iranien qui a peu de chance d'être résolu, en particulier depuis hier, puisque le dalaï-lama s'est rendu à Washington. Mais si nous trouvons une solution au problème iranien, les Américains abandonneront-ils leur idée de déploiement de défense antimissiles ? La réponse doit être liée à la menace : l'Iran possède des missiles à moyenne portée, la défense contre ces missiles peut être nécessaire, mais les intercepteurs en Pologne ne sont pas une solution contre ces missiles moyenne portée dans la mesure où nous parlons d'interception à mi-course.

La Russie a abordé depuis des années, sous la supervision de notre conseil, le problème de la protection contre les missiles balistiques. Nous possédons quatre cents nouveaux intercepteurs, de nouveaux radars de surveillance du champ de bataille, nous pouvons donc nous aussi avoir une défense antimissiles balistiques. La Russie et l'Occident peuvent construire

non pas une défense conjointe, mais une défense avec des recouvrements qui permettraient une défense générale ; les responsabilités seraient ainsi partagées de façon verticale et horizontale. Je viens d'aborder deux domaines qui posent des problèmes sérieux. La Russie, seule, ne peut pas résoudre ces problèmes. De toute évidence, les États-Unis ne fournissent aucun leadership pour la résolution de ce problème. Nous sommes engagés dans un débat stupide sur l'élargissement de l'OTAN alors qu'il y a des problèmes pour lesquels la Russie devrait coopérer avec les États-Unis, comme l'Afghanistan, par exemple. Il y a quatre mois, la Douma a ratifié l'accord de statut des forces qui est une base légale de mouvement des troupes de l'OTAN, mais il n'y a eu aucune réponse. La question est de savoir quand les États-Unis vont le faire. Il n'y a pas de victoire possible pour les États-Unis dans ce domaine et de plus, il pourrait y avoir des conséquences terribles parce que tout ce que l'on essaie de faire au Moyen-Orient va se désintégrer. Est-ce que l'OTAN va rester en Afghanistan quand les Américains vont se retirer ? À mon avis, l'Afghanistan est l'endroit unique dans le monde, où la Russie, l'Inde, la Chine, les États-Unis, etc., ont un ennemi commun. Nous devrions joindre nos forces politiques et militaires pour empêcher Al-Quaida de gagner. J'espère vraiment que vous allez analyser tous ces problèmes quand vous allez développer vos idées propres sur la nouvelle politique de sécurité et de défense de la France. Je pense que votre pays peut jouer un rôle beaucoup plus important que dans le système bipolaire antérieur. Il avait en effet très peu d'influence dans ce système, puisque les deux superpuissances ne voulaient aucun avis de quiconque. Mais dans un monde multipolaire dans lequel il y a un groupe d'acteurs majeurs, même si les États-Unis sont encore numéro un, votre pays pourrait avoir une contribution beaucoup plus grande et devenir leader. Il y a en effet très peu d'exemples où votre pays a fait la proposition d'idées nouvelles sur la défense antimissiles, sur les forces conventionnelles en Europe ; vous avez simplement réagi à ce qui semblait être l'évolution du monde multipolaire. Et sur cette note optimiste, je vais m'arrêter.

AUDITION
DE SIR LAWRENCE FREEDMAN

MERCREDI 31 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Professeur Freedman, vous êtes professeur au King's College de Londres, et un expert réputé au sein de la communauté stratégique. Vous avez écrit plusieurs ouvrages concernant les questions stratégiques. Vous êtes aussi l'historien officiel de la guerre des Malouines. Vous avez publié un ouvrage sur l'évolution des stratégies nucléaires. Et, surtout, vous êtes un interlocuteur de choix pour les responsables de la défense au Royaume-Uni et chez nous en France.

Sir Lawrence Freedman

D'abord je tiens à vous signaler que je suis honoré d'avoir cette expertise en face de moi. Je me réjouis d'avance du débat qui va être mené.

Je voudrais surtout m'attarder sur le contexte politique dans lequel nous devons aborder les questions de défense. Le débat des années 1990, basé sur la transition entre les guerres dites de nécessité et les guerres fondées sur le choix, constitue le point de départ.

Les premières portaient sur les conflits entre les États généralement en rapport avec des puissances émergentes. La menace était existentielle et le destin d'un pays pouvait se jouer sur le champ de bataille. Par conséquent, tout était consacré au développement des ressources militaires qui étaient décisives. On pouvait prévenir la guerre par les alliances et la dissuasion. Puis, à la fin de la guerre froide et le risque d'une guerre de nécessité, nous sommes passés à des guerres liées à un choix, en corrélation avec des conflits préexistants. Celles-ci étaient guidées par des raisons altruistes, des besoins humanitaires, des préoccupations de réfugiés, ou encore des efforts pour éviter le chaos. On avait des États faibles, des sociétés fragmentées, des institutions politiques fragiles. L'intervention avait un caractère expéditionnaire et nécessitait des effectifs considérables, une puissance de feu supérieure, ce qui marquait une rupture par rapport aux opérations de maintien de la paix, fondées sur le consensus des parties et engageant des forces limitées à la légitime défense. On en est donc venu à des forces plus robustes visant à remodeler la situation sur le terrain. Les pays occidentaux se manifestaient irrégulièrement. En effet, la principale difficulté était de se désengager. Les

problèmes provenaient des structures politiques, économiques et juridiques de ces pays. On ne pouvait retirer la force avant d'avoir stabilisé la situation, sous peine d'une résurgence du conflit. D'opérations militaires de basse intensité, nous sommes passés à des opérations de sécurité de haute intensité dont l'objet est de protéger la population. Cette guerre discrétionnaire donnait le choix de la négliger.

Les forces conventionnelles d'intervention, disposant de la supériorité militaire et de la puissance de feu, intégrant les armées de l'air, de mer, de terre ont fait place à d'autres forces plus légères, d'infanterie sur le terrain, collaborant avec les populations locales, les ONG et les médias.

Cette distinction entre guerre de nécessité et guerre de choix est remise en question par des conflits qui reprennent les caractéristiques des deux types de combat. Nos pays sont soumis à nouveau à des menaces existentielles : terrorisme, prolifération… Il faut prendre en compte également les dangers climatiques et la pauvreté des pays. On doit aussi mentionner les conflits futurs liés à la démographie et à l'appropriation des matières premières. Malgré les gestes du Président Poutine, la menace de conflit entre puissances majeures n'est pas vraiment d'actualité. Ces menaces ne sont pas comparables à celles que faisaient peser les grandes puissances dans le passé. Il me semble important que les pays occidentaux aient des capacités de l'emporter dans des guerres conventionnelles. Il ne faut pas négliger l'aspect dissuasif qui en résulte, même si les guerres conventionnelles ne sont plus d'actualité. Il apparaît que les États agresseurs pourraient attaquer les pays occidentaux, en profitant de leurs points de vulnérabilité supposée : le prix accordé à la vie humaine, la crainte des pertes civiles ou militaires, la destruction de masse.

Voilà où nous en sommes aujourd'hui. La prise de conscience des risques incite à des interventions moins discrétionnaires que par le passé. Ces conflits nécessitent les mêmes techniques que les interventions humanitaires des années 1990. La mise en place du développement et de la sécurité dans un pays me semble être conçue comme la phase quatre, après la fin des phases militaires. Je pense qu'il s'agit d'une erreur. En effet, l'on pense que les questions doivent être transmises à des ONG, des organisations internationales, à des agences chargées de l'aide. Les Américains ont fait cette erreur, en Afghanistan et encore plus en Irak. Pourtant les préoccupations de la phase quatre sont implicites à la phase une. Des opérations militaires doivent être précédées par une réflexion sur les conséquences politiques de ce que vous faites. Ceux qui s'opposent à l'Occident savent qu'ils perdraient des guerres conventionnelles contre les pays occidentaux.

Il y a des guerres asymétriques où le rôle de l'opposition est de réaliser des guerres d'insurrection. Au vu de l'histoire récente, cette stratégie peut porter ses fruits.

En conclusion, nous pouvons retenir plusieurs éléments de la façon dont nous pouvons nous positionner sur ce point.

Premièrement, nous avons affaire à des mouvements politiques, ce qui est une idée utile même lorsque nous sommes confrontés au terrorisme, qui n'en est qu'une forme particulièrement violente. Il ne s'agit pas

seulement de neutraliser les éléments violents, mais de comprendre leurs idées politiques pour mieux les perturber. L'essence de la lutte contre-insurrectionnelle est de séparer les militants de leur base, à partir de quoi on appliquera avec succès la forme militaire ou policière, ou le renseignement. Ils ne doivent pas avoir de sanctuaire, de ressources ou de recrues.

Pour cela il faut comprendre leur vision du monde, leur « narratif » qui leur sert de cadre d'analyse, qui explique les injustices dont ils sont victimes. L'action sur les cœurs et les esprits, ce n'est pas distribuer des bonbons aux enfants, mais comprendre comment les insurgés opèrent.

Deuxièmement, il existe un risque de surestimer l'adversaire, qui connaît des divisions, des faiblesses internes, par opposition à l'image d'homogénéité que nous en avons. D'où l'importance du renseignement, pour fournir des occasions de perturbation. C'est un problème à envisager.

Enfin, il faut souligner l'importance pour la France et le Royaume-Uni de travailler ensemble sur ce point. Alors que j'ai peu d'espoir dans une coopération européenne efficace, j'ai de grandes espérances dans ce travail bilatéral. Notre coopération dans les années 1990 dans les Balkans a été efficace. Je ne pense pas qu'on puisse établir une politique de défense commune en Europe, mais le leadership de la France et du Royaume-Uni devrait créer une différence. Nos deux pays ont une connaissance des pièges inhérents à ce type d'opération, grâce à leurs passés impériaux.

AUDITION
DE ASHLEY J. TELLIS

MERCREDI 31 OCTOBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Professeur Tellis, merci de nous avoir rejoints depuis l'autre côté de l'Atlantique. Nous sommes particulièrement heureux de vous accueillir ce matin. Je souhaite rappeler qu'avant d'occuper vos fonctions actuelles à la Fondation Carnegie, vous avez été en poste au Département d'État dans plusieurs affectations. En particulier, vous avez été conseillé spécial et conseiller principal auprès des sous-secrétaires d'État chargés des questions politiques. Vous avez conseillé également le Président des États-Unis pour tout ce qui concerne les sujets relatifs à l'Asie du Sud-Ouest.

Vous êtes, par ailleurs, un grand spécialiste des questions stratégiques, en particulier de l'Asie.

Ashley J. Tellis

Merci monsieur le Président de m'avoir invité à témoigner devant votre Commission dont je remercie tous les membres pour leur participation à cette réflexion de ce matin.

Je vais utiliser les quinze minutes qui me sont imparties à parler de l'Asie et des défis que celle-ci va faire peser sur nous, soit les États-Unis et le reste de la communauté mondiale.

Je souhaite commencer mon propos en énonçant deux ou trois hypothèses ou propositions pour l'Asie.

Cette partie du monde va devenir très importante en terme de poids géopolitique. Il s'agit d'une région qui va voir apparaître des puissances très importantes comme l'Inde et le Japon. Ces pays sont appelés à dominer le système économique mondial dans les prochaines années.

Ceci dit, il est essentiel de reconnaître que l'Asie ne sera pas une région marquée par la réussite, mais par un mélange délicat de réussites et d'échecs. Le plus grand défi qui se pose à nous à long terme est de gérer la montée en puissance de l'Asie et les difficultés qu'elle rencontrera. Il nous faut donc avoir une stratégie qui nous permettra de gérer les deux côtés (réussites et échecs) de cette histoire et le fait que ce continent sera ancré soit dans la paix, soit dans des rivalités dangereuses, lesquelles risquent de dominer l'ensemble de la planète.

Je vais vous indiquer quels sont les quatre grands défis que les États-Unis auront à relever et qui auront un effet sur l'ensemble de la communauté internationale.

Le premier défi consiste à savoir comment il est possible de gérer l'émergence de puissances nucléaires en Asie. Il existe deux puissances importantes à cet égard : la Chine et l'Inde. Les États-Unis pensent que la gestion de l'Inde sera beaucoup plus facile que la gestion de la Chine. Ils estiment en effet que l'Inde va croître beaucoup plus lentement que la Chine et n'a pas envie de se positionner immédiatement face à l'Occident. Il reste à voir si ce diagnostic se concrétise.

L'enjeu est d'intégrer la Chine dans le système international et, alors que les États-Unis et la Chine sont très intégrés d'un point de vue économique, cette tâche s'avère très compliquée, surtout si nous comparons ce défi à celui que nous proposait l'Union soviétique. Dans le cas de l'Union soviétique, il n'y avait pas d'interdépendance économique. Avec la Chine, l'environnement est complètement différent. La compétition politique va s'accroître en même temps que l'interdépendance économique. Nous devons donc trouver la stratégie qui va nous permettre de régler cette compétition politique, étant entendu que nous sommes très liés à la Chine sur un plan économique. Seul le temps nous dira si nous allons réussir.

Le deuxième ensemble de défis a trait aux faiblesses de la région asiatique. Il en existe plusieurs :

– les faiblesses sociales. Celles-ci sont très profondes dans des pays clés de l'Asie et se manifestent à travers la guerre contre le terrorisme. Elles touchent des pays importants comme l'Arabie Saoudite, le Pakistan, l'Iran, l'Irak ;

– les potentiels de conflits entre États sont nombreux : entre le Japon et la Chine, Taiwan et la Chine, l'Inde et la Chine, l'Iran et l'Irak, l'Inde et le Pakistan, la Corée du Nord et la Corée du Sud et la liste ne s'arrête pas là. Il est nécessaire de gérer ces conflits entre États ;

– la prolifération nucléaire. Elle ne va pas disparaître et renvoie à deux défis. D'une part, pouvons-nous nous obtenir que des pays, qui détiennent des armes de destruction massive, empêchent leur dissémination dans des pays étrangers ? D'autre part, à plus long terme, la prolifération d'armes de destruction massive va-t-elle transformer une demande pour ces armes aujourd'hui latente en demande déclarée, pouvant émaner par exemple de l'Iran et de la Corée du Nord aujourd'hui, demain du Japon, de Taiwan ou de l'Arabie Saoudite, ces trois derniers étant susceptibles de considérer qu'ils ont besoin d'armes de destruction massive pour garantir leur sécurité ?

Le troisième sujet dont je souhaite parler concerne les problèmes liés aux actions collectives qui vont apparaître en Asie. Je souhaite très brièvement les passer en revue. Est-ce que le développement économique du continent asiatique s'inscrira dans un système de commerce mondial ouvert ou mènera-t-il à l'émergence d'un bloc régional ?

Ainsi, les pandémies, même si elles naissent en Asie, peuvent très rapidement affecter nos intérêts dans le monde entier. Un autre exemple

porte sur l'environnement. L'Asie, avec les États-Unis, sont les plus grands responsables de la pollution de l'environnement. Est-il possible de réduire cette pollution sans compromettre les intérêts économiques ?

L'Asie deviendra la zone géographique mondiale la plus demandeuse d'énergie. Aussi pourrons-nous maintenir un accès ouvert à l'énergie tout en gardant notre système de marché économique ? Par ailleurs, notre liberté à naviguer sur les océans perdurera-t-elle à l'avenir et pourrons-nous avoir accès aux ressources de l'espace ?

Voilà un ensemble de défis qu'il va falloir relever dans les prochaines années.

Je souhaite terminer mon propos en identifiant la quatrième catégorie de défis particulièrement importants pour les États-Unis. Les pays asiatiques seront-ils des partenaires avec lesquels il sera possible de travailler dans le cadre d'objectifs communs ? Sur le long terme, c'est une question très ouverte. Nous ne savons pas si la Chine, tout comme la Russie par ailleurs, sera un partenaire des États-Unis. Le Japon est un partenaire aujourd'hui. Mais le sera-t-il encore dans le futur ? Qu'en sera-t-il de l'Inde ?

Nous pensons que le besoin d'avoir des « coalitions de volontaires » perdurera. À mes yeux, les institutions internationales ne traiteront pas des problèmes mondiaux. Plus il y aura une coalition des gens de même esprit, plus nous devrons nous demander quels sont les pays en Asie disposés à collaborer avec les États-Unis et l'Occident de manière générale. Cette question devra être étudiée.

Je ne vois pas comment il sera possible de maintenir un système en Asie relativement stable et connaissant la réussite sans établir des partenariats entre les pays asiatiques et les États-Unis et l'Europe. Il s'agit d'un grand défi à relever, lequel nécessite pour les États-Unis et l'Europe d'avoir une vision commune de l'avenir. Si cette vision commune existe, le reste suivra. Je vous remercie de votre attention.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Professeur, je vous remercie de cette introduction et du large panorama que vous avez dressé sur les questions que nous pose l'évolution stratégique de l'Asie. Si vous me le permettez, une première question me frappe à l'écoute de votre exposé. Vous avez insisté à juste titre sur les problèmes importants qui entourent les développements possibles de l'Inde et de la Chine. Vous avez évoqué très fugitivement un sujet comme la prolifération des armes nucléaires et l'ensemble très imbriqué de problématiques susceptibles de déboucher sur des scénarios pouvant être soit positifs, soit négatifs. Mais vous n'avez pas parlé du Pakistan. Est-ce un acteur qui vous semble ne pas jouer le même rôle que la Chine et l'Inde ? Ce pays, en raison de sa puissance nucléaire, de sa proximité avec l'Afghanistan et de ses problèmes frontaliers, encore non

résolus, avec l'Inde, pays avec lequel il est en rivalité, apparaît aujourd'hui comme une zone très sensible en terme de sécurité intérieure et internationale. Comment voyez-vous l'évolution du Pakistan ?

Ashley J. Tellis — Ce qui se passe au Pakistan est un bon exemple de la manière dont le développement dans des parties assez lointaines de l'Asie peut avoir des implications bien au-delà de cette région.

L'avenir du Pakistan est aujourd'hui complètement ouvert. Nous ne savons pas dans quelle direction ce pays va s'engager et quels seront les résultats de son développement politique. La tendance n'est pas bonne. Il y a eu une radicalisation progressive de ce pays au cours des vingt dernières années. Les personnes modérées dans la société pakistanaise sont de plus en plus assaillies. Il existe une absence de leader dans ce pays dont le Président a été un allié des États-Unis, mais n'a pas réussi à sortir son pays de la pente dangereuse sur laquelle il glisse. L'avenir à long terme du Pakistan devrait tous nous concerner.

Nous n'avons pas été capables de trouver une solution politique nous permettant de mettre un terme à ce qui se passe au Pakistan et qui est très dangereux. Aussi ce pays sera-t-il vraisemblablement assailli par les évolutions suivantes. Il va continuer à augmenter ses capacités militaires et à acquérir des armes de destruction massive et, en même temps, il verra sa société civile se détériorer et se radicaliser de plus en plus. Je ne vois pas un retour à la normale dans cet État à court terme et donc je suis très pessimiste sur son avenir. Il n'y a pas de consensus au sein de la société pakistanaise sur le rôle que les militaires doivent y jouer. Tant que les militaires vont continuer à dominer la politique et la société au Pakistan et seront considérés comme les gardiens aptes à protéger leur pays de l'Inde, il n'y aura pas de solution.

Thérèse Delpech — Sur ce sujet, j'ai deux questions à vous poser. La première porte sur le rôle des militaires au Pakistan. Depuis 1947 et la création de cet État, les militaires ont eu la réalité du pouvoir, qu'il y ait ou non des pouvoirs civils en place. Nous avons le sentiment aujourd'hui qu'il y a, pour la première fois depuis 1947, un vrai défi adressé aux militaires, lesquels détiennent, non pas seulement le pouvoir militaire et le pouvoir politique, mais aussi le pouvoir économique. Il y a ainsi, depuis longtemps, une sorte de pacte faustien entre les militaires et les islamistes au Pakistan : avez-vous le sentiment que ce pacte est en train de se briser ?

Ma deuxième question porte sur le réseau d'Abdul Kadeer Khan, qui représente l'un des éléments permettant aux Européens de bien comprendre l'importance des affaires asiatiques pour leur propre sécurité. Ce réseau avait des bases en Asie, en Malaisie, coopérait avec la Corée du Nord, mais avait aussi des activités beaucoup plus proches de l'Europe et en particulier en Libye. Malgré les déclarations du gouvernement américain assurant qu'il n'existe plus, avez-vous le sentiment que ce réseau est vraiment démantelé ?

Ashley J. Tellis — Je vais répondre d'abord à votre première question. Selon moi, la confiance que les gens avaient dans les militaires et non pas dans

les islamistes résidait dans un pacte très durable mais qui a disparu aujourd'hui. La raison en est que, pour la première fois depuis les années 1990, l'accord que les militaires avaient avec les islamistes s'effrite et se détruit. Ces derniers commencent à percevoir les militaires comme une menace. Il s'agit vraiment d'un moment de vérité et il faut que les militaires prennent une décision et choisissent si cela sert leurs propres intérêts de maintenir leur proximité avec les islamistes. Les islamistes commencent à considérer que les militaires représentent le principal obstacle à la réalisation de leurs missions. C'est ce que nous pouvons voir à travers les attentats que le pays et les militaires ont subis dernièrement. Les militaires doivent reconnaître qu'ils ne peuvent pas avoir une relation à long terme avec les islamistes qui serve à la fois le Pakistan et les militaires.

S'agissant de votre seconde question, selon moi, les Pakistanais ont fait des progrès dans le démantèlement du réseau d'Abdul Kadeer Khan. Toutefois, ce démantèlement n'est pas encore total et ne satisfait pas la communauté internationale. Ceci s'explique par le refus du gouvernement de donner un accès aux données et tant que cet accès ne sera pas autorisé, personne ne pourra être sûr que le réseau a été démantelé. Le problème est que ce réseau est constitué de plusieurs couches, à plusieurs niveaux de secret, et s'est étendu dans beaucoup de pays. Tant que nous n'aurons pas une connaissance claire de la réalité, personne ne pensera que ce réseau a été démantelé.

Olivier Debouzy — Monsieur le Professeur, je souhaite vous poser une question sur un problème collatéral, portant sur la prolifération nucléaire, en particulier concernant l'Inde.

L'Inde est un grand pays, une puissance régionale et, en même temps, une puissance proliférante qui, d'une façon très ouverte, a violé les règles internationales en matière de prolifération nucléaire.

Ma question s'applique à l'Inde mais a une portée beaucoup plus générale. Je souhaite savoir comment, dans cette région, il est possible de gérer la prolifération et de trouver, s'il en existe, des institutions, des alliances militaires, des systèmes de garantie permettant d'effectuer cette mesure.

Ashley J. Tellis — Le cas de l'Inde est très complexe et très difficile à comprendre. Mais je souhaiterais tout d'abord vous indiquer quel est le point de vue de l'administration américaine sur le sujet. Celle-ci ne pense pas que l'Inde a violé les obligations internationales en ce qui concerne la prolifération. Elle a un programme d'armement nucléaire depuis au moins 1974, mais ce programme a été mis en place sans qu'aucun traité international, notamment le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, ait été violé. Nous estimons que l'Inde se distingue des autres pays qui ont violé le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, comme la Corée du Nord par exemple.

Ceci étant dit, le programme nucléaire indien impose des défis relevant de deux catégories. Le premier défi consiste à savoir si l'Inde gardera un régime fort en ce qui concerne le contrôle de ses exportations de capacités stratégiques. Le deuxième enjeu est le suivant : au fur et à mesure

que l'Inde développera son arsenal nucléaire, cet arsenal provoquera-t-il des réactions de la part du Pakistan et de la Chine ? Verrons-nous une course aux armements en Asie qui détruira en fait cette région ?

Jusqu'à très récemment, le régime de contrôle des exportations de l'Inde n'était pas aussi bon qu'il aurait dû l'être. L'application par l'Inde de son régime de contrôle des exportations était assez bonne. Des progrès ont été réalisés au cours des cinq dernières années et l'Inde a aujourd'hui de bonnes performances en matière de contrôle des exportations, même si celui-ci n'est pas encore très strict. Dans les trois ou cinq prochaines années, l'Inde aura un contrôle des exportations aussi bon que celui des pays occidentaux.

Sur le programme d'armement nucléaire de l'Inde et son impact sur la région, nous pouvons affirmer que, sur les trois pays dont il est question ici, soit la Chine, le Pakistan et l'Inde, c'est le programme nucléaire de l'Inde qui se développe le plus lentement. Les progrès accomplis par l'Inde au titre de son programme sont beaucoup plus lents que ceux réalisés en Chine et au Pakistan. La conséquence stratégique à laquelle nous devons nous attendre est que, si une course aux armements se produit, ce sera l'Inde qui devra rattraper son retard et la Chine et le Pakistan qui seront les moteurs de la course.

Amiral Édouard Scott de Martinville — Monsieur le Professeur, vous avez insisté dans votre présentation sur les risques de pandémie dans la région et la façon dont ces risques peuvent peser sur la santé de la population mondiale. La maîtrise de ces risques suppose que se mette en place une coopération internationale basée sur le partage d'un certain nombre de technologies et de moyens qui peuvent avoir des applications aussi bien civiles que militaires. Comment voyez-vous l'équilibre entre maîtrise des risques de prolifération et réponse aux grands problèmes de santé publique ? L'Organisation mondiale de la santé a-t-elle les moyens de s'assurer que l'ensemble de ces objectifs sont satisfaits ?

Ashley J. Tellis — Vous avez mis le doigt sur certains équilibres auxquels il faut parvenir dans des pays quand il est question d'actions collectives comme la santé. Comme vous l'avez souligné, les capacités qui seront mises en place pour traiter les catastrophes en matière de santé publique ont également des implications militaires. Celles-ci peuvent permettre de se défendre contre des armes biologiques et d'échafauder votre programme de réponses stratégiques nationales, lesquelles suscitent logiquement des interrogations.

Je pense qu'il existe deux séries de problèmes. La première d'entre elles consiste à savoir quelles sont les technologies que nous sommes prêts à partager quand il s'agit d'aider des pays dans la gestion de leurs problèmes de santé publique. Il est plus facile de partager ces technologies, contrairement à ce que l'on peut penser habituellement. Nous ne nous sommes pas assez penchés sérieusement sur la question. Avec l'épidémie de SRAS qui a eu lieu il y a quelques années, les États-Unis avaient failli devoir le faire. Fort heureusement, cette épidémie a été vaincue. Mais le problème demeure.

Le deuxième problème, encore plus difficile à régler que le premier, est le suivant. Les pays asiatiques préfèrent garder le secret sur les problèmes de santé publique qu'ils rencontrent. Beaucoup d'entre eux considèrent que les problèmes de santé publique font partie des sujets relevant de la souveraineté nationale et non pas des problèmes de santé mondiaux. Si les pays asiatiques ne changent pas d'attitude en la matière, il nous sera impossible de mettre en place l'élément clé de la lutte contre les pandémies, autrement dit le partage des informations sur les populations touchées, les mécanismes institutionnels instaurés pour contrer la menace, etc. Nous avons besoin d'une transparence sur ces questions pour permettre au système mondial de santé de fonctionner. En l'absence de cette transparence, toutes les questions secondaires, portant notamment sur les choix technologiques, deviendront caduques.

Nous devons aborder le problème à deux niveaux. D'une part, nous devons travailler avec les États asiatiques afin qu'ils élaborent un mécanisme d'information sur les infections déclarées ou les catastrophes sanitaires qui se déclenchent ; mécanisme qui fonctionnerait de manière permanente. D'autre part, nous, qui vivons dans des pays avancés, avons des systèmes de développement perfectionnés et devons trouver les moyens de permettre à ces pays de relever les défis en matière de santé publique lorsqu'ils se produisent.

Jean-Claude Mallet — Professeur, je souhaiterais revenir à ce que nous avons évoqué tout à l'heure à propos du Pakistan. Vous avez parlé de l'Inde. Je crois qu'il nous faudrait aussi parler de la Chine. L'évolution du triangle constitué de l'Inde, du Pakistan et de la Chine sera déterminante pour la sécurité du continent asiatique dans les années qui viennent. En quoi cette évolution pose-t-elle un défi à la sécurité des États-Unis ? De votre point de vue, qu'en est-il de ces impacts possibles sur la sécurité européenne ?

Ashley J. Tellis — Vous avez soulevé une question très difficile à traiter. Je souhaite parler du triangle que vous avez mentionné. Je crois que ce triangle connaît des transformations très importantes. S'il a été dominé par l'Inde et le Pakistan au cours des trente dernières années, l'avenir semble indiquer que les relations entre l'Inde et la Chine deviendront le volet le plus important des relations pouvant exister au sein de ce triangle. Mon point de vue est que la relation restera difficile, mais de moins en moins, entre l'Inde et le Pakistan. Les relations entre l'Inde et la Chine sont celles qui posent le plus de problèmes. La bonne nouvelle est que ces deux pays vont se développer rapidement en termes économiques et que leurs relations commerciales bilatérales augmenteront très vite. Nous espérons que cette évolution sera un facteur de stabilité.

La mauvaise nouvelle est que les performances économiques de ces deux pays se développeront en même temps que la défiance qu'ils auront l'un envers l'autre. Je pense qu'il n'y aura pas de solution proposée par les régimes pour réduire la défiance que la Chine et l'Inde éprouvent l'un vis-à-vis de l'autre. Nous devrons accepter ce fait et essayer de réduire cette défiance par la diplomatie. Il s'agit d'un problème sur le long terme.

Vous m'avez demandé quelle sera l'attitude des États-Unis face aux relations qui existeront au sein de ce triangle. Je pense que l'administration américaine actuelle ne tente même plus de gérer les relations dans ce triangle, car personne n'a mis au point une solution permettant de le faire. Elle essaie de traiter avec chaque pays individuellement tout en s'efforçant de réduire toutes les conséquences néfastes qui pourraient découler des relations entre les trois pays constituant le triangle. Pour l'instant, l'administration américaine a surtout concentré son action sur l'Inde. La raison en est qu'elle estime que le défi qui se posera à long terme aux États-Unis réside dans le rôle de la Chine et l'émergence de ce pays en Asie. Aussi a-t-elle dû prendre une décision sur la manière de faire face à la Chine dans les prochaines années. La solution conventionnelle prônée par Machiavel et ses successeurs est d'amoindrir et d'endiguer la puissance de la Chine. Cette ambition est très difficile à mettre en œuvre. Il n'y a pas de consensus aux États-Unis, pas plus qu'au niveau international, pour agir en la matière. C'est pourquoi, il a été décidé de faire autrement en aidant d'autres pays à accroître leur puissance. L'administration américaine a choisi de soutenir l'Inde, car il s'agit d'une démocratie, d'un pouvoir émergent et de stabilité dans la région. Elle a donc mené des efforts concertés pour mettre en place de nouvelles relations avec l'Inde. Elle mise sur le fait que, si ces relations sont bonnes, la place de la Chine, automatiquement, diminuera. Cet investissement sur l'Inde offre aussi aux États-Unis une option de rechange pour le cas où son partenariat avec le Pakistan viendrait à s'éteindre. Nous ne savons pas ce que nous réserve l'avenir. Mais je crois que l'option retenue est une bonne option, la meilleure solution que nous pouvions mettre en œuvre.

Thérèse Delpech — La Chine a des difficultés apparemment à convaincre un certain nombre de ses voisins, indépendamment de ce que pensent les États-Unis sur le sujet, que son développement est un développement pacifique. Elle a un discours tout à fait opposé à celui de la Russie qui affirme, depuis quelques temps et de façon parfois un peu brutale, ses capacités, la Chine cherchant à diminuer l'importance de ses capacités et notamment de son armée.

Vous avez évoqué la question de l'espace très brièvement, mais un événement n'a pas échappé à tous ceux qui s'intéressent à ce sujet. Il s'agit du test antisatellite qui a été réalisé par la Chine le 11 janvier 2007 et a montré que ce pays a une capacité antisatellitaire. Cet événement est un message très direct adressé notamment aux États-Unis dans le cadre de conflits asymétriques et je souhaite savoir comment vous analysez l'attitude de la Chine dans son discours sur le développement pacifique et ce test du 11 janvier 2007.

Ashley J. Tellis — Ces deux questions sont en effet très importantes pour les États-Unis et l'Europe. Je pense que la Chine aura toujours des difficultés à convaincre d'autres pays de ses intentions purement pacifiques. D'abord, dans l'Histoire, très peu de puissances émergentes ont eu un développement pacifique et il est légitime que des pays doutent que la

Chine fasse exception à cette règle, d'autant plus que le programme militaire de cet État est de plus en plus conséquent.

Comme vous l'avez indiqué à juste titre, les Chinois ont tout fait pour minimiser l'ampleur de leur modernisation militaire. Mais ceux qui étudient de près leur politique n'ont aucune illusion. La modernisation des capacités militaires de la Chine dépasse de beaucoup ce qui est nécessaire à ce pays pour contrer Taiwan. Cette modernisation est liée à l'émergence de ce pays comme grande puissance. Il est naturel que la Chine estime cette modernisation essentielle pour protéger ses propres intérêts. Mais les pays situés à la périphérie de la Chine voient les choses différemment et s'inquiètent de plus en plus, comme c'est le cas de l'Inde et du Japon. La Russie, elle, est de plus en plus ambivalente. Elle fournit, dans une large mesure, la technologie militaire à la Chine. L'Asie du Sud-Est s'inquiète aussi de la modernisation de la Chine.

S'agissant du test antisatellite qui a été réalisé, il représente la capacité technologique que la Chine doit acquérir puisqu'elle est entourée d'États très puissants (États-Unis, Japon et Inde). Les Chinois considèrent qu'ils n'ont d'autres solutions que de développer des stratégies asymétriques étant donné la nature de leur voisinage. Cette vision a des conséquences. Ainsi, il devient naturel pour la Chine d'acquérir des capacités asymétriques dans l'espace, lesquelles deviennent très menaçantes pour les autres pays et ne diminueront pas dans le temps.

La Chine développe un programme très complexe dans l'espace, sa crainte étant d'avoir à faire face un jour à un conflit militaire avec les États-Unis. Les militaires chinois pensent que la façon la plus facile de contrer les États-Unis consiste à l'attaquer au niveau de ses faiblesses, c'est-à-dire ses capacités spatiales. Le problème est que, lorsque vous vous lancez dans une guerre dans l'espace, vos voisins et non pas seulement vos adversaires sont affectés par votre politique. Ce test antisatellite a montré clairement que, si vous détruisez un satellite dans l'espace, vous risquez non seulement de détruire celui-ci mais aussi ceux qui gravitent autour de lui.

Je souhaite simplement faire deux observations sur l'espace.

Il est peu vraisemblable que la Chine ralentisse ou mette fin à ses investissements dans le domaine, ces derniers étant pour elle nécessaires pour gagner des conflits contre une grande puissance. Par ailleurs, la politique spatiale de la Chine aura des conséquences qui iront bien au-delà d'un simple conflit avec les États-Unis. Elle affectera ses relations avec tous les pays ayant une présence dans l'espace, y compris les États européens qui ont investi dans ce domaine pour des raisons économiques et militaires.

Jean-Claude Mallet — J'observe que, sur ce point, vous mettez en jeu les intérêts européens. De quelle manière les problèmes de sécurité en Asie peuvent-ils avoir un impact sur la sécurité de l'Europe ? Peut-être estimez-vous qu'en raison du face-à-face possible entre les États-Unis et les grands pays asiatiques, ce risque en termes de sécurité pour l'Europe est négligeable ?

Ashley J. Tellis — L'impact de ces relations sur l'Europe est en fait très profond car, dans le système mondial actuel, les interdépendances économiques et sécuritaires sont de plus en plus grandes. Vous ne pouvez pas avoir une relation purement bilatérale entre les États-Unis et la Chine ou entre l'Inde et la Chine. Ces relations bilatérales ont des conséquences sur l'ensemble des pays et notamment les pays européens.

Le rôle direct de l'Europe dans cette zone se manifeste dans deux domaines.

En matière technologique, en dehors du Japon et des États-Unis, l'Europe occidentale représente la plus forte concentration de technologies de pointe aussi bien civiles que militaires. Il est donc tout à fait logique que, lorsque des pays comme la Chine, l'Inde ou tout autre pays asiatique se voient refuser l'accès à des technologies par les États-Unis, ceux-ci se tournent vers d'autres États pour avoir cet accès. Le rôle que l'Europe joue en matière de dissémination de la technologie est un défi important pour la relation transatlantique. La Chine voudra avoir un accès libre à la technologie européenne, ce qui préoccupe beaucoup les États-Unis.

Sur le long terme, ce sont les relations politiques qui dominent. Je pense que beaucoup d'États asiatiques se tourneront vers l'Europe pour compenser la difficulté de leurs relations avec les États-Unis. Il serait regrettable que l'Europe accepte de jouer ce rôle. Les États-Unis et l'Europe ont en effet un intérêt commun au renforcement de la stabilité de l'Asie. La croissance de l'Asie et son ouverture au commerce sont dans leur intérêt. Toutefois, il faut faire attention à ne pas permettre aux États asiatiques de diviser pour régner. Il n'est pas dans notre intérêt d'être instrumentalisés par ces pays asiatiques pour qu'ils parviennent à leurs fins en rééquilibrant leurs relations avec les États-Unis.

La technologie représente un défi à court terme. À long terme, un autre défi se pose. Il s'agit de l'alignement politique. L'Europe a un rôle important à jouer pour le développement pacifique de l'Asie.

Le rôle de l'Europe quant aux questions asiatiques est donc très important.

Jean-Claude Mallet — Ni les uns, ni les autres ne doivent être instrumentalisés. Vous avez parlé des « *coalition of the willing* ». Mais dans cette description que vous nous faites de l'Asie, une chose nous frappe. Le système institutionnel de règlement des conflits qui existe aujourd'hui en Europe est absent en Asie et ceci pour de fortes raisons historiques qui prévalent encore. Vous avez parlé tout à l'heure du Japon. Comment faisons-nous pour remédier à cette situation ?

Olivier Debouzy — Les termes de « *coalition of the willing* » que vous avez employés nous demandent de savoir comment l'Europe peut jouer un rôle. Vous avez parlé de la nécessité pour nous de ne pas être instrumentalisés par les pays asiatiques. De façon plus positive, quelle contribution et quelle organisation les États-Unis et les Européens pourraient-ils adopter avec ou contre certains États asiatiques pour faire progresser la sécurité en Asie ? Y a-t-il un rôle possible pour l'OTAN sur ce théâtre ?

Pourrait-il y avoir des relations bilatérales entre l'Europe et les États-Unis dans certains domaines militaires ou sécuritaires et lesquelles pourraient-elles être ? Enfin d'une manière générale, j'aimerais avoir votre avis sur la façon dont nous pouvons nous organiser pour faire face aux problèmes qui secouent l'Asie en matière de prolifération d'armes de destruction massive ou de risques de conflits qui bouillent tranquillement pendant des années avant d'exploser subitement avec un temps d'alerte extrêmement bref ?

Ashley J. Tellis — Je souhaite lancer deux ou trois idées. La première, importante, est d'avoir les idées très claires. Nous devons comprendre quels sont les problèmes. Or, très souvent, nous n'avons pas pu avoir entre les États-Unis et l'Europe, entre les États-Unis et l'Asie et entre l'Europe et l'Asie ce que je considère être une conversation franche et honnête pour savoir quels sont les défis importants à relever. Il nous faut avoir une vision commune de ce qui doit être un ordre mondial acceptable. Je ne pense pas que nous ayons eu une conversation de ce type. Elle est difficile à mener. Car elle met en avant des intérêts et il est compliqué de développer l'idée d'un certain ordre si les principaux pays ont des intérêts qui rentrent en concurrence les uns avec les autres.

Nous devons inventer un dispositif qui nous permette d'avoir une telle conversation. Autrement, la défiance et les procès d'intentions marqueront les relations entre ces pays, ce qui ne sera pas bon. Il nous faut donc avoir un dialogue.

Ensuite je ne pense pas que nous en sommes à un stade où nous pouvons avoir des dialogues institutionnels. Il n'existe pas de mécanisme institutionnel en Asie et notre seule possibilité d'agir passe par des initiatives nationales. Il n'y a pas de substitut à court terme. Nous pouvons utiliser les instruments diplomatiques mis à notre disposition et qui se traduisent par des conversations entre civils ou entre militaires.

Avant cela, peut-être pourrions-nous façonner la pensée des États asiatiques ? Je pense que les initiatives nationales ont beaucoup plus de chance de réussir que des initiatives multilatérales au moment où nous nous trouvons. Je ne crois pas, par exemple, qu'une conversation entre l'Union européenne et l'Inde ou la Chine aurait un caractère autre que superficiel. Une conversation entre la France et la Chine ou entre la France et l'Inde aurait plus de profondeur et de résultats. Les institutions ne sont pas encore suffisamment puissantes pour parler au nom de tous les États qu'elles représentent.

Quels sont les objectifs sur lesquels nous devrions nous concentrer ?

Il y en a deux ou trois. D'abord, au moins à court terme, il faudrait penser à construire une position commune parmi les États démocratiques. Un tel scénario est possible du fait de l'existence d'une certaine solidarité entre les pays démocratiques. Pourraient y participer d'autres pays que les États européens et les États-Unis. Il serait donc opportun d'examiner quelle sorte de coalition nous pouvons mettre en place pour aboutir à cette position commune.

Le deuxième projet qui me semble prioritaire consiste à essayer de faire partager à certains pays asiatiques des expériences européennes en matière de créations d'institutions destinées à gérer des relations multilatérales. Pareilles organisations n'existent pas en Asie. Elles pourraient être mises en place et il est dans notre intérêt de les développer, notamment pour aider les pays asiatiques à ne pas avoir des attentes exagérées et à leur faire comprendre la valeur de ces institutions, ce qu'elles peuvent apporter.

Par exemple, je crois que l'OTAN peut avoir un autre rôle que celui qu'il a en Europe. Les puissances européennes devraient se mettre d'accord sur le rôle que l'OTAN peut assumer dans le monde, même si les débats actuels ne me rendent pas optimistes sur ce point. À mon avis, le moment de vérité est venu. Si l'Europe pense qu'elle peut contribuer à la stabilité mondiale au-delà de ses frontières, il est urgent de sortir de la situation absurde dans laquelle nous sommes aujourd'hui où l'Europe, la plus grande puissance économique du monde après les États-Unis, ne peut fournir quelques hélicoptères supplémentaires en Afghanistan, et où le débat sur les règles d'engagement est paralysant. Soit nous pensons qu'il est dans l'intérêt de tous d'instaurer la stabilité et la sécurité en Afghanistan et dans ce cas-là, il faut trouver les moyens d'y parvenir. Soit nous pensons le contraire et alors nous devons tout arrêter et partir.

La manière dont nous agissons en Afghanistan est un test très important pour notre crédibilité en tant qu'alliance commune. Si nous ne pouvons pas relever les défis afghans, très modestes par rapport à ceux qui nous attendent en Asie, alors nous ne devons pas espérer pouvoir utiliser l'OTAN ou l'Europe dans la gestion des prochains défis.

Je ne veux pas être trop brutal. Mais c'est une question à laquelle nous devons réfléchir.

Jean-Claude Mallet — Merci beaucoup pour votre contribution.

AUDITION
DE M. ARIEL LEVITE

JEUDI 8 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Monsieur Ariel Levite, nous vous remercions d'avoir accepté de participer à cette audition. Vous avez été directeur général adjoint, en particulier pour les missions politiques et stratégiques, de l'équivalent israélien du Commissariat à l'énergie atomique en France. Vous avez aussi été un acteur décisif, d'abord au ministère de la Défense puis auprès du Premier ministre israélien, des questions de sécurité internationale et de défense dans votre pays. Vous avez en particulier participé à l'équipe du Premier ministre et ministre de la Défense Rabin au milieu des années 1990, à une époque où la France renouait, au niveau du ministère de la Défense, des relations de dialogue et d'échanges très nourris.

L'ensemble de vos connaissances comme expert international, notamment dans les questions de prolifération et aussi de stratégie internationale, de défense mais aussi de sécurité, nous a amenés à vous demander d'accepter de témoigner, aujourd'hui, et de nous présenter votre vision de l'évolution des grandes questions stratégiques, notamment dans le domaine de la prolifération. Nous nous intéressons également à la vision que vous pouvez avoir de la région du monde dans laquelle vous vous situez. Nous vous remercions et vous donnons la parole.

Ariel Levite

Je suis extrêmement honoré d'être parmi vous ce matin, afin d'être en mesure d'apporter ma modeste contribution au travail très important de la Commission. Ce groupe m'a impressionné de par sa composition, mais également par son mandat très large qui couvre toutes les questions de sécurité et de défense qui, à mon avis, sont indissolublement liées.

Je commencerai par vous faire une brève déclaration introductive sur trois questions, d'abord au sujet des grands défis qui se posent en matière de défense ; ensuite, au sujet de la façon dont ces défis caractéristiques se manifestent lorsque l'on se place dans les réalités du Moyen-Orient ; enfin, je vous parlerai de la façon dont je perçois les missions clés de la défense à l'avenir.

LES GRANDS DÉFIS

Tout d'abord, quelques mots sur les défis qui se posent actuellement à la défense. Nous avons en effet coutume de dire qu'il y a des défis importants qui se présentent, mais je pense qu'ils recouvrent toute une série d'éléments qui font que la planification en matière de défense est particulièrement difficile. C'est pourquoi, compte tenu de cette difficulté, nous devons intégrer énormément de souplesse et faire preuve d'adaptabilité dans notre planification. Je crois que la volatilité est caractéristique de l'environnement de sécurité dans lequel nous vivons. En effet, la situation peut varier du tout au tout, très rapidement.

Ainsi, il est possible de se trouver dans une situation où nous ne pensons pas qu'il y ait de préoccupations en matière de prolifération, puis très rapidement, cette préoccupation émerge sans qu'il y ait eu de longues périodes de maturation. Cela est vrai pour la prolifération mais aussi en terme d'acquisition de capacités militaires. Ce phénomène se reflète également dans le défi que représente le terrorisme dans une région dont vous pensiez qu'elle ne présentait pas de risque. Or vous vous rendez compte subitement que de graves menaces terroristes couvaient sous la surface.

Nos ressources sont limitées, qu'il s'agisse des ressources que nous accordons au renseignement ou bien à la défense et ce fait a un impact considérable.

Je pense que la volatilité s'accompagne d'incertitudes et je vous donnerai un autre exemple pour illustrer mon propos. Je pense que vous êtes particulièrement intéressés par la prolifération. Auparavant, nous pensions que les pays les plus à même de s'engager dans la prolifération nucléaire étaient ceux possédant déjà une infrastructure. Nous avions donc une liste des pays sur lesquels nous nous concentrions. Cependant, nous nous sommes aperçus que la Libye pourrait fort bien avoir une capacité nucléaire alors qu'elle ne possède pas d'infrastructures. Cet exemple illustre à la fois l'incertitude et la difficulté d'y faire face.

Le troisième paramètre que j'évoquerai est celui de la complexité résultant de l'interdépendance entre les régions géographiques et leurs différentes problématiques. Malheureusement, le Moyen-Orient est devenu lié de façon indissoluble avec l'Asie, l'Inde et la péninsule coréenne. Ceci a engendré une énorme complexité ; il n'y a plus de distance géographique ; les problèmes ont tendance à se recouper.

Le quatrième paramètre est celui de la vitesse du changement. Auparavant, pour la planification en matière de défense, nous pensions que nous avions le luxe du temps ; c'est-à-dire que les menaces émergeraient lentement et que nous aurions le temps de réagir. Nous nous apercevons maintenant que ces changements peuvent au contraire intervenir extrêmement rapidement. Nous pouvons voir certaines capacités acquises en peu de temps. À titre d'exemple, en Irak, la transformation de l'insurrection s'est produite très rapidement. En effet, les frontières sont poreuses

et nous avons vu apparaître des éléments nouveaux. La situation au Liban est très semblable. De même, il y a peu de temps, on estimait que la Russie n'était pas vraiment un acteur dans ces problèmes qui nous préoccupent, alors qu'elle en est devenue un acteur majeur au cours des dernières années, beaucoup plus rapidement que nous ne l'aurions pensé.

L'intensité et la variété possible des changements sont sans précédent. De plus, nous devons faire face à un fanatisme, à une radicalisation et à l'émergence de factions bien intégrées possédant des réseaux mondiaux. Elles ont des points locaux de concentration mais sont aussi largement disséminées un peu partout. L'idée selon laquelle vous pouvez, d'une façon ou d'une autre, les attaquer assez rapidement et les défaire, parce qu'elles ont de faibles effectifs, est fallacieuse.

Une autre tendance se dessine au Moyen-Orient. Ceux qui ont toujours adopté la théorie militaire stratégique ou opérationnelle, s'aperçoivent que le lien entre le stratégique et le tactique peut être beaucoup plus rapide et beaucoup plus direct que nous ne le pensions dans le schéma de guerre traditionnel. Par exemple, si un problème se produit à Guantanamo, cela aura un impact non seulement à Moscou, à Washington ou à Bruxelles mais aussi à Islamabad. Les courroies de transmission dans certains domaines sont des courroies virtuelles qui relient les événements entre eux et leur donnent de la signification, qu'il s'agisse de médias ou d'autres moyens de communication. Elles ont un impact très large.

LES GRANDS DÉFIS TELS QU'ILS SE MANIFESTENT AU MOYEN-ORIENT

Je pense que le Moyen-Orient illustre un certain nombre de ces tendances à l'heure actuelle. Malheureusement, il pourrait servir de foyer d'incubation de ces phénomènes qui pourraient ensuite s'installer ailleurs. Permettez-moi de vous expliquer la raison pour laquelle le Moyen-Orient rassemble ces deux caractéristiques.

Tout d'abord, le Moyen-Orient est caractérisé par des problèmes de gouvernance du fait de l'instabilité de la plupart des régimes. Il s'agit d'un contraste marqué avec la stabilité des régimes que nous avons connu depuis les années 1970. Notre époque rappelle la période des années 1950 durant laquelle la stabilité des régimes était tout à fait incertaine. Ensuite, nous constatons le rejet des gouvernements par une grande partie de la population, pour des raisons économiques, politiques, religieuses, sociales et culturelles. Je crois que le Moyen-Orient rencontre un problème du fait que les régimes pro-occidentaux battent en retraite et sont très peu populaires. Par conséquent, la situation empire.

Un troisième élément lié aux deux premiers, et qui a son propre impact, réside dans l'affaiblissement du contrôle des gouvernements sur leur territoire national et sur ses frontières poreuses. Ainsi, la possibilité d'influer sur les gouvernements de l'extérieur par le biais d'Internet, des médias ou des chaînes de télévision, est mince. C'est une raison importante pour laquelle les gouvernements ont pu se stabiliser dans les années

1970. Mais ces gouvernements ne sont plus en mesure de contrôler efficacement ce qui se passe sur leur territoire. Ce que nous avons pu observer au Liban ou en Irak de même que ce que nous observons maintenant à la frontière avec l'Égypte constitue trois illustrations de ce phénomène.

Un quatrième événement auquel nous assistons, réside dans une dissension croissante en fonction de convictions religieuses, éthiques ou idéologiques. Des groupes organisés d'opposition ne respectent plus les normes traditionnelles, ont un impact à l'extérieur, par exemple en Afghanistan ou en Somalie et ont accès à des armements en grande quantité. Ce phénomène est accompagné d'une légitimité accordée à l'usage de la violence comme façon de régler les différends. Or je crois qu'il existe en la matière une tradition européenne depuis la fin de la guerre froide et durant la période post-guerre froide mais qui n'a malheureusement pas eu d'influence sur notre région. Nous constatons également une diffusion très large des munitions conventionnelles performantes et un accès croissant à des technologies non conventionnelles, y compris des technologies nucléaires. Cet accès est accordé aux États et même parfois aux acteurs non étatiques. En fait, au Liban, nous avons eu à faire face à de petites formations possédant une énorme capacité de guerre asymétrique.

LES MISSIONS DE LA DÉFENSE

J'aimerais tirer des conclusions à la lumière de ces évolutions. Les conclusions que je tire de la réflexion sur la défense à laquelle nous nous sommes livrés dans notre pays, un an avant vous, sont qu'elle doit faire face à plusieurs défis simultanément et que nous devons donc pouvoir utiliser nos forces dans des missions très diverses. Nous devons pouvoir à la fois aider les agences civiles du gouvernement, participer à des opérations de soutien de la paix, lutter contre le terrorisme, lutter contre la prolifération, participer à des missions de stabilisation, faire de la dissuasion, rassurer nos alliés et éventuellement, partir en guerre. Le défi qui se présente, au niveau de la participation à ces actions, de la coordination des efforts, de la mise en place des budgets et des ressources nécessaires pour acquérir toutes ces capacités, est véritablement énorme.

AUDITION
DE GHASSAN SALAMÉ

JEUDI 8 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Monsieur Ghassan Salamé, merci d'être avec nous. Vous êtes ancien ministre de la Culture du gouvernement libanais et professeur à l'École des sciences politiques, où vous enseignez depuis plusieurs années, en particulier dans les domaines qui concernent les relations internationales et la sécurité internationale. Vous avez mené des réflexions au sujet des grands rapports de force internationaux. Vous êtes l'auteur de plusieurs ouvrages dans ce domaine et l'un des créateurs de la notion d'« appel d'empire », à travers certains de vos ouvrages. Vous avez également été plusieurs fois consulté dans les travaux sur les stratégies de défense. C'est la raison pour laquelle, à tous ces titres, il nous a semblé intéressant de vous demander votre contribution. Je vous laisse la parole en vous remerciant d'être venu.

Ghassan Salamé

Merci beaucoup, monsieur le Président, merci mesdames, merci messieurs de m'avoir invité. Je pense que nous vivons, dans le système international, une période transitoire, ce qui n'est pas grave. Je pense aussi que nous vivons une période réactive, ce qui me paraît plus sérieux. Pendant les années 1990, nous avons connu ce que nous pouvons appeler l'après-guerre froide, marquée par l'effondrement du Mur, avec tous les espoirs que cela avait soulevés à l'époque, à savoir une espèce de foi dans les vertus de la mondialisation, de la démocratisation généralisée et dans les vertus pacifiques du commerce international, mais aussi une confiance dans l'avenir marquée par plusieurs grands projets institutionnels et politiques sur la scène internationale. Depuis l'effondrement du World Trade Center, nous sommes entrés dans une nouvelle phase qui n'est plus l'après-guerre froide mais l'après-après-guerre froide. Je crois que nous sommes encore dans cette phase, et mon espoir est que nous puissions y voir de plus en plus clair dans une phase qui ne serait pas réactive mais dans une phase qui serait idoine pour tirer des conclusions et construire des synthèses. J'espère que nous ne connaîtrons pas de troisième effondrement pour que nous ne parlions pas d'après-après-après-guerre froide mais que la phase qui s'annonce pourra enfin avoir son nom propre.

Je voudrais m'arrêter sur six points à propos de l'architecture du système mondial tel que je le perçois à l'heure actuelle avant de tirer des conclusions en ce qui concerne la France.

L'UNIMULTIPOLARITÉ

Je suis de ceux qui pensent, avec la doctrine militaire chinoise, mais également avec d'autres auteurs, que le système international est marqué par une superpuissance et plusieurs grandes puissances. C'est le terme qu'utilisent les Chinois. Samuel Huntington utilise la fameuse expression d'« unimultipolarité ». Nous ne sommes pas vraiment dans un système unipolaire ni dans un système multipolaire mais dans un système unimultipolaire. Cette expression me paraît bien dessiner la distribution de forces dans le système international à l'heure actuelle, dans le sens où il existe une superpuissance mais aussi des grandes puissances et que le système est un système de tension comme Huntington, avant de se convertir à la culture l'avait bien écrit. La superpuissance n'est pas suffisante pour pouvoir établir une hégémonie et les autres grandes puissances ne possèdent pas assez de moyens pour véritablement s'élever à son niveau. C'est pourquoi ce système est à la fois composite et tendu.

Seulement, à partir de ce constat, existent deux façons de considérer l'avenir immédiat. La première façon consiste à dire qu'en dépit de cette composition un peu hybride, la superpuissance sera toujours en état de jouer un rôle de régulation et même d'hégémonie dans les différentes entités régionales qui marquent le monde d'aujourd'hui (il s'agit de la thèse de Kagan), que ce soit en Asie du Sud-Est, au Moyen-Orient, en Afrique, en Amérique latine, bien sûr en Europe et en Asie centrale. D'autres, dont moi-même, sont plus sceptiques. Ils considèrent qu'en réalité, et en dépit des 500 milliards de budget militaire régulier des États-Unis auxquels s'ajoutent les 100 milliards en supplément pour les guerres en Irak et en Afghanistan, la prééminence de la superpuissance n'équivaut pas du tout à une omnipotence. En réalité, si nous considérons d'un peu plus près les différentes structures régionales, nous nous apercevons que la capacité d'influence et de régulation des États-Unis dans ces structures est très inégale d'un endroit à l'autre. En effet, il me semble que le monde n'est pas un échiquier à une seule face mais un échiquier à plusieurs faces. Cet échiquier est un échiquier militaire qui comporte une forme d'unipolarité, un échiquier économique à travers lequel nous vivons une phase de multipolarité, avec l'Union européenne, le Japon et, bien sûr, la Chine, mais également un échiquier de *soft powers* pour lequel l'idée même de polarisation paraît difficile à utiliser.

Ensuite, il me semble que la puissance elle-même possède un sens un peu différent, ce qui marque cette phase de transition. Traditionnellement, la puissance est définie comme avoir une influence sur d'autres États. Aujourd'hui, la puissance continue d'être la capacité d'avoir de l'impact sur d'autres États (*hard power*) mais elle est également faite d'une capacité à peser sur les « questions », comme l'environnement (*soft*

power). Or je ne pense pas que la superpuissance aujourd'hui a cette double capacité de puissance sur les États et de puissance sur les résultats.

Enfin, il me semble que pour avoir un impact dans ces structures régionales, il ne faut pas seulement disposer de la puissance militaire, ni même de la puissance économique, mais aussi disposer de l'autorité morale. Dans la phase d'antiaméricanisme durable qui agite aujourd'hui une bonne partie de la planète, il me semble que cette autorité morale est quelque peu chahutée.

Pour toutes ces raisons, si je suis d'accord avec l'idée d'un système composite en matière de distribution des puissances, à la fois unipolaire et unimultipolaire, je pense que l'impact est très variable d'une structure régionale à une autre.

LES RISQUES ATTACHÉS AUX ÉTATS

La deuxième observation que je voudrais faire est que dans l'après-guerre froide, nous avions particulièrement été touchés par un nouveau phénomène qui est celui des menaces induites de la faiblesse des États. Vous citiez, monsieur le Président, mon ouvrage *Appels d'empire*, expression qui signifie que les vides de pouvoirs étaient créés à travers le monde du fait de la fragilité, de la faiblesse voire de l'effondrement total des appareils d'État dans le monde. Ces dernières années, dans l'après-après-guerre froide, nous sommes revenus à l'idée classique selon laquelle la puissance des États doit attirer notre attention, et pas seulement leur faiblesse, du fait de la prolifération nucléaire, du fait de la guerre pour les ressources et du fait de l'augmentation du budget militaire de certains pays comme la Chine, et même peut-être le Japon.

Je suis de ceux qui pensent que l'avenir sera marqué par la permanence des deux problèmes. Il faudra en effet rester vigilants à la montée de certaines puissances, de certains pôles régionaux, particulièrement ambitieux, avec ce que cela implique en matière de prolifération, d'augmentation de budgets militaires, de recrutements, de manipulation d'acteurs non étatiques, etc. Il faudra aussi rester vigilants face au problème de la faiblesse des États, de leur fragilité ou de leur effondrement. Il me semble qu'un bon quart des appareils des États dans le monde restera un problème dans les années qui viennent. C'est pourquoi à l'avenir, il me semble qu'une réflexion sur la défense doit comporter les deux dimensions, à savoir une réflexion qui suit la puissance des États qui montent mais aussi une réflexion qui continue de s'intéresser à la faiblesse d'autres acteurs du système international, et notamment d'autres entités étatiques particulièrement fragiles.

L'IDÉOLOGIE

La troisième observation concerne l'idéologie. Nous avons trop vite sans doute, annoncé dans l'après-guerre froide, la fin des idéologies. Il

me semble que le système international fonctionne toujours avec des idéologies. Quelle sera l'idéologie dominante des années qui viennent ? Je l'ignore mais je dirais qu'il faut rester très vigilant sur le nationalisme. Il me semble qu'en Europe notamment, du fait de la construction européenne, nous avons été peu vigilants en matière de montée des nationalismes.

J'entends par nationalisme au moins trois dimensions différentes. D'abord, le « micronationalisme », qui est le nationalisme subétatique, que certains appellent le nationalisme sécessionniste et que d'autres appellent le nationalisme ethnique, qui a notamment ravagé les Balkans ainsi que d'autres régions du monde et qui ne disparaîtra pas de la scène. Ensuite, j'évoquerai un nationalisme que nous pourrions nommer le « mésonationalisme » qui correspond à l'État, c'est-à-dire le nationalisme des États-nations. Enfin, existe le « macronationalisme » que nous appelions au XIX^e siècle les pan- (panslavisme, panarabisme). Pour ma part, je place le « binladenisme », idéologie revendiquée notamment par un mouvement comme Al-Qaida, exactement dans cette catégorie du macronationalisme, à savoir un macronationalisme xénophobe, territorial, dans le sens où il ne veut pas d'influence dans le territoire de la communauté de l'islam, et qui s'exerce avec un vocabulaire religieux. Pour moi, il s'agit d'une forme fondamentale de nationalisme xénophobe.

LES RESSOURCES STRATÉGIQUES : LA QUESTION DU PÉTROLE

La quatrième observation concerne précisément la question des ressources. Depuis longtemps, nous avons découvert que Malthus avait tort et que sa thèse sur la croissance démographique en termes géométriques par rapport à la croissance des ressources à un rythme arithmétique était fausse.

Le Club de Rome a été une espèce d'expression, il y a quelques décennies, d'une nouvelle forme de néomalthusianisme et nous nous sommes très vite aperçus que cette thèse ne fonctionnait pas non plus. En effet, le Club de Rome s'est trompé en affirmant dans son premier rapport, que la plupart des produits alimentaires ou minéraux devaient disparaître. Nous avons fait de plus importantes découvertes et la technologie a permis de remplacer beaucoup de produits minéraux par des produits de substitution. Seulement, il me semble que nous devrions redevenir vigilants dans les années qui viennent, non pas tant que l'expansion démographique soit menaçante mais parce qu'il me semble que certains produits peuvent devenir, ou redevenir, cette fois, pour de bon, des produits stratégiques. Ce sont en effet des produits pour lesquels la compétition sera féroce.

Nous assistons peut-être pour la première fois de l'Histoire à quelque chose comme cela, en ce qui concerne le pétrole. Nous avons dit souvent que le pétrole était une denrée stratégique, mais à l'exception peut-être de la Seconde Guerre mondiale, lorsque nous avons tenté de prévenir le Japon d'avoir des ressources énergétiques, ce qui l'a d'ailleurs poussé à

l'époque à envahir l'Indonésie, cela n'a pas été le cas. Nous l'avons vérifié une seconde fois lors de la guerre de 1973 lorsque certains producteurs de pétrole ont décidé de boycotter certains consommateurs. Or il me semble qu'à l'heure actuelle, le pétrole est redevenu une denrée stratégique et peut-être pour la première fois. En effet, nous ne faisons plus beaucoup de grandes découvertes depuis quelques années. De plus, la marge entre l'offre et la demande, comme le montre le rapport publié hier par l'Agence internationale de l'énergie, a tendance à se rétrécir énormément. Les projets liés aux découvertes dans le Caucase et en Russie mettent beaucoup plus de temps et coûtent beaucoup plus chers que cela n'avait été prévu lorsqu'ils ont été lancés, il y a quelques années. De plus, des pays comme la Chine ou comme l'Inde ont une demande véritablement exponentielle.

Il me semble que la grande différence avec la phase de la guerre froide est que pendant l'essentiel de la guerre froide, les deux pôles étaient autosuffisants en matière pétrolière. L'Union soviétique comme les États-Unis étaient des exportateurs net de pétrole. Si nous considérons les puissances actuelles, les puissances anciennes, les puissances nouvelles, les puissances émergentes comme les puissances établies, nous découvrons dans la liste des dix puissances, qu'à l'exception d'un seul pays, la fédération de Russie, toutes les autres puissances sont devenues des importateurs nets de pétrole, qu'il s'agisse des États-Unis, depuis le début des années 1980, ou de la Chine, depuis les années 1990, alors que d'autres pays peuvent importer pratiquement tout le pétrole qu'ils consomment. Cela a déjà des effets sur la diplomatie chinoise, en ce qui concerne le Soudan, sur la diplomatie russe, en ce qui concerne les relations avec l'Europe occidentale, sur certaines positions ukrainiennes, sur les positions russes et chinoises, en ce qui concerne d'éventuelles sanctions contre l'Iran.

L'odeur du pétrole émane de ces quelques impasses que nous pouvons constater aujourd'hui dans la diplomatie internationale. Le pétrole est ainsi en train d'alimenter certains conflits, comme nous l'avons constaté récemment dans le conflit pour la région d'Abyei comprise entre le sud et le nord du Soudan, qui peut mettre en jeu l'accord de paix signé il y a quelques années. Mais, nous l'avons remarqué aussi autour de la question de Kirkouk, qui reste une des questions les plus délicates pour stabiliser éventuellement l'Irak. Nous retrouvons ce problème dans d'autres pays, et notamment en ce qui concerne la question du fédéralisme en Irak et les idées que les Iraniens peuvent avoir sur les réserves importantes de l'Irak dans le sud de ce pays. L'Amérique latine est confrontée au même problème, notamment dans la diplomatie de M. Chavez.

La question des ressources en pétrole peut devenir stratégique, surtout lorsque dans des régions comme le Moyen-Orient, n'existe aucun système de sécurité idoine qui aille avec cette production de pétrole. Aujourd'hui, au Moyen-Orient, il n'y a pas de situation hégémonique extérieure pour réguler la situation. Les États-Unis n'ont pas cette capacité et l'Europe encore moins. À cela s'ajoute le fait qu'il n'existe pas de concert des nations moyen-orientales, ni de communauté de sécurité et que certains conflits ne

sont pas réglés. De plus, pour transporter le pétrole et le gaz, il faut construire des pipelines et des gazoducs qui passent par certains pays et qui peuvent donner lieu à des captations de puissance dont nous avons vu quelques traces au cours de l'hiver dernier en Europe orientale et centrale. Enfin, il se trouve que 70 % des réserves mondiales de pétrole se trouvent dans des pays islamiques, ce qui n'est pas un détail. Certes, le cuivre se trouve dans le Chili catholique et cela ne change pas la situation du cuivre. Cependant, il se trouve que nous sommes dans une situation où cette dimension-là n'est plus tout à fait neutre dans la diplomatie internationale et que cela rend cette ressource particulièrement intéressante pour les années qui viennent.

LA STABILITÉ PAR LE COMMERCE ET LA DÉMOCRATIE

La cinquième observation concerne les deux grands piliers sur lesquels, dans l'après-guerre froide, nous avons beaucoup investi pour imaginer une paix mondiale, à savoir, d'un côté, le commerce, qui croît aujourd'hui à un rythme pratiquement trois fois supérieur à celui de la production mondiale, et, de l'autre côté, la démocratie, dans une espèce de reformulation de la proposition kantienne. Ces deux facteurs sont présents. En ce qui concerne le commerce, il existe une différence capitale entre les relations américano-russes pendant la guerre froide et les relations américano-chinoises à l'heure actuelle, qui tient précisément au commerce. En effet, les deux pays étaient largement autarciques en matière de commerce et par conséquent, cette dimension n'entrait pas en ligne de compte dans leurs relations alors que les relations sino-américaines sont soumises à un système financier avec le déficit commercial que vous connaissez. Cette dimension est importante pour comprendre l'avenir et peut-être pour continuer à éviter les conflits à travers le commerce.

En ce qui concerne la démocratie, force est de constater que depuis quelques années, nous assistons à une sorte de tassement car le nombre de démocraties dans le monde est resté approximativement le même, à raison de 115 pays. En réalité, nous assistons même à une régression, subtile dans certains cas et beaucoup plus évidente dans d'autres cas, avec des formes de populisme nationaliste, qui laisse croire que nous avons peut-être investi un peu trop généreusement dans cette idée que les démocraties allaient se multiplier à travers le monde et qu'elles allaient être l'autre grand bouclier contre l'ouverture de nouveaux conflits.

LES MENACES ET LES RISQUES

Ma sixième et dernière intervention concerne les menaces et les risques. La différence entre les deux réside dans l'absence d'intention hostile pour le risque alors que la menace découle d'une intention hostile. Comme je le disais tout à l'heure au sujet de la fragilité et de la puissance des États, je crois qu'à l'avenir, toute réflexion stratégique doit comporter

à la fois, comme par le passé, une vigilance par rapport aux menaces, c'est-à-dire à la mise en marche d'intentions hostiles, mais elle doit également intégrer les risques. En me permettant d'être extrêmement simpliste, je dirais que nous vivons dans un monde où les menaces ont eu quelque peu tendance à devenir moins menaçantes et moins pesantes sur le système international. Mais les risques, notamment ceux qui peuvent provoquer énormément de dégâts, comme les risques de fléaux internationaux, les risques climatiques ou les risques liés au différentiel démographique international, sont des risques qui peuvent, au contraire, avoir des effets extrêmement importants à l'heure actuelle. Toute réflexion stratégique, me semble-t-il, ne peut plus ignorer les risques et doit à la fois intégrer les menaces, ce qui est sa discipline classique, et les risques.

Que cela signifie-t-il pour la France ?

Il me semble que la France, en réfléchissant à sa défense, doit d'abord garder à l'esprit son image d'indépendance qui constitue un élément essentiel de son autorité morale dans le monde. Elle doit également s'attacher à son rang, ce qui n'est pas une réflexion creuse pour un membre permanent du Conseil de sécurité et une puissance nucléaire et économique importante.

Ensuite, dans sa réflexion sur la défense, la France doit avoir un souci réel des accords bilatéraux qu'elle a tissés à travers le monde, dont certains sont publics et d'autres ne le sont pas. Ce souci peut l'amener à des interventions en application de ces accords, non pas seulement en Afrique, mais peut-être aussi dans d'autres régions du monde. Cela conduit à une priorité à accorder plus que jamais à ses capacités de projection lointaine.

Le troisième trait concerne l'intégration en Europe. La France a joué un rôle capital au cours de ces dernières années, et elle doit continuer plus que jamais à jouer son rôle de locomotive, pour que l'Europe ait une politique de défense et dispose des moyens pour projeter cette politique de défense.

Le quatrième trait consiste, notamment face aux velléités unilatéralistes de certains, à valoriser le multilatéralisme et à s'opposer à l'usure ou à la marginalisation des institutions multilatérales universelles, à commencer par l'Organisation des Nations unies.

Enfin, dans une dimension plus culturelle, je pense que la France, dans sa réflexion sur sa défense, doit rester fidèle à la philosophie des Lumières et son refus classique des guerres de culture et des guerres de religion qui sont des guerres qu'elle ne peut que perdre, dans son tissu social interne, autant que dans son image à travers le monde. Il me semble en particulier, que le religieux introduit dans notre lecture des conflits une dimension d'absolu très difficile à gérer, et que la France gagnerait, comme elle l'a fait depuis 1789, à toujours chercher à séculariser sa lecture des conflits pour être en mesure de contribuer à les résoudre.

Merci, monsieur le Président.

AUDITION
DE M. JAMES B. STEINBERG

JEUDI 15 NOVEMBRE 2007

M. Jean-Claude Mallet

Monsieur Steinberg, vous êtes le doyen, depuis 2006, de la faculté des affaires publiques, Lyndon Johnson, d'Austin au Texas. Vous venez spécialement du Texas pour cette audition et nous vous en remercions chaleureusement. Vous êtes un expert reconnu dans les questions internationales, en particulier de sécurité internationale. Pendant quatre années, vous avez été un très proche conseiller du Président Clinton, son conseiller adjoint pour la sécurité nationale. Vous vous êtes spécialisé, ces dernières années, sur les questions asiatiques. Votre vision d'ensemble des questions stratégiques concerne plus particulièrement la sécurité des États-Unis et, plus largement, les rapports entre puissances. Nous vous remercions de votre contribution à nos travaux.

James B. Steinberg

(*En français*) Merci à tous pour l'opportunité qui m'est offerte de contribuer à cet effort très important pour tous les pays et certainement pour les États-Unis. Si vous le permettez, je continuerai en anglais.

(*En anglais*) Je suis très heureux de pouvoir traiter les sujets relatifs aux défis de sécurité confrontant la France et ses partenaires ; cela représente une grande aventure pour moi. Nous nous rencontrons dans une période de grande incertitude et de changement. Malgré la fin de la guerre froide depuis une décennie et demie, il n'y a guère d'accord entre chercheurs et acteurs en ce qui concerne la nature des menaces et des défis qui nous confrontent et les stratégies à adopter pour façonner notre avenir. Il apparaît primordial que les partenaires démocratiques de l'Alliance Atlantique établissent une vue commune de l'environnement stratégique, si nous voulons travailler ensemble pour répondre aux défis que nous ne pouvons traiter seuls.

Depuis la fin de la guerre froide, certains, particulièrement aux États-Unis, ont cherché à identifier une nouvelle menace succédant au communisme, et apparaissant comme le principe organisateur de la stratégie de sécurité nationale. Depuis le 11 Septembre, on a suggéré que le terrorisme et le fascisme islamiste représenteraient ce nouveau défi bipolaire, une nouvelle menace posant un danger mortel (comme le communisme) face

à nos valeurs et à notre façon de vivre, nous, sociétés démocratiques. C'est une menace contre laquelle les sociétés libres doivent rassembler leurs ressources militaires, politiques, et économiques de façon à vaincre. D'autres, avec une vue plus traditionnelle des relations internationales, considèrent l'émergence de nouvelles puissances, particulièrement celle de la Chine, comme le défi central pour notre avenir. Ceux-ci considèrent que l'histoire de l'homme est une saga sans fin de luttes entre les puissances établies et les puissances émergentes, menant inévitablement à des périodes de troubles et de conflits, au fur et à mesure que les pouvoirs émergents appellent, et que les pouvoirs établis résistent, un réarrangement de l'ordre global du monde. Histoire familière aux personnes ici présentes.

Ces perceptions de l'environnement international sont très séduisantes, en ce qu'elles désignent une menace uniforme, ce qui simplifie grandement la tâche des stratèges, même si les débats sur les tactiques à adopter demeurent sujets à controverse.

Une conception simpliste de l'environnement n'a jamais, par le passé, été pertinente. Je dirai qu'à l'heure actuelle, c'est une vue erronée et même dangereuse de l'environnement international. Cette perspective accroît indûment la possibilité de conflits et d'instabilité plutôt que de fournir la possibilité de les éviter. C'est un sujet complexe et je serai heureux de le discuter en détail pendant la conversation. Mais, compte tenu du peu de temps qui m'est imparti, je préfère concentrer mes remarques sur ce que je considère être une approche plus prometteuse.

Nous sommes confrontés à des défis et des opportunités croissants, ayant des racines communes en ce qui concerne l'évolution d'un système d'interdépendance conduit par la croissance exponentielle des technologies de l'information.

C'est au prix d'une compréhension de ces défis et de cette diversité, et en développant une stratégie multidimensionnelle et souple, que nous pouvons espérer obtenir les bénéfices de la paix, la liberté, la prospérité, pour les générations futures. L'interdépendance est nourrie par la technologie et a eu des répercussions positives. Elle a accru les possibilités économiques, non seulement pour les pays riches mais aussi pour les centaines de millions de pauvres des pays en voie de développement qui ont pu participer au marché mondial. Elle a aussi permis le développement de la liberté et de l'expression humaine dans des sociétés fermées qui n'avaient pas d'autres moyens de s'ouvrir vers l'extérieur et en limitant le pouvoir de censure de leurs oppresseurs. Elle a favorisé notre ouverture à d'autres cultures, d'autres histoires, et ainsi contribué à créer un monde cosmopolite. Elle a suscité des avancées scientifiques dans la lutte contre la maladie, a aidé à découvrir de nouvelles technologies plus favorables à l'environnement, à étendre le savoir.

Parallèlement, elle crée aussi des menaces. Par exemple, Internet, qui apporte des outils de liberté, peut devenir un véhicule d'expression pour ceux qui prêchent des idées de haine et de mort, et diffuser l'information sur des technologies mortelles, telles que le nucléaire et le biologique. Les mouvements des marchandises et des peuples répandent la maladie, le crime, le terrorisme aussi bien que la prospérité.

La croissance pose un défi sans précédent à l'environnement planétaire. De même, les bénéfices de la globalisation ne se sont pas répandus de façon égale. Des centaines de millions de personnes en ont bénéficié mais des centaines d'autres n'en ont pas profité. Quant à ceux qui sont restés sur le bord du chemin, ils sont un sujet de préoccupation pour tous, non seulement pour des raisons humanitaires mais aussi parce que, dans le monde d'aujourd'hui, ce qui arrive aux uns, quelle qu'en soit la distance, importe à tous.

Et l'ignorance apporte les maladies et les dommages auxquels j'ai fait allusion précédemment.

La sinistre formule de Neville Chamberlain : « Une querelle dans un pays lointain, entre des gens que nous connaissons peu », formulait une doctrine de non-implication. Aujourd'hui, cela devient un commandement d'en savoir davantage et de s'impliquer. Cela constitue un défi très important pour la dimension de la stratégie car les ressources sont limitées et la capacité, même du mieux intentionné, est limitée. Cela est d'une importance particulière pour la stratégie militaire, car la plupart des problèmes sérieux que nous rencontrons seront mal traités si nous utilisons seulement la stratégie militaire. Ces outils ont une utilité limitée pour traiter et résoudre l'épidémie, le réchauffement, et la protection des esprits vulnérables, empoisonnés par la théologie de la haine.

Toutefois, les instruments plus larges de la stratégie ont leur place, à commencer par les instruments politiques, comme la diplomatie et la coopération internationale.

Si l'interdépendance est le facteur dominant de la stratégie de notre temps, le besoin de moyens pour une coopération internationale efficace semble plus pressant que jamais. À la suite de la Seconde Guerre mondiale, les institutions et les structures créées ont peu évolué pour répondre aux besoins de la guerre froide. Lorsque j'ai participé à l'administration Clinton, l'un des problèmes les plus importants sur lesquels j'ai travaillé, avec des collègues des deux côtés de l'Atlantique, a consisté dans le rôle futur de l'OTAN. Bien qu'il y ait eu des gens pour dire que l'OTAN n'était plus nécessaire et devait être dissoute avec l'effondrement de l'Union soviétique, beaucoup d'entre nous ont fait remarquer que les défis de l'ère post-guerre froide continueraient à nécessiter la collaboration étroite des démocraties de part et d'autre de l'Atlantique dans les domaines militaire et politique. Je pense que l'histoire a justifié ce jugement et nos efforts communs pour la stabilisation des démocraties de l'Europe centrale et de l'Est, dans l'effort de mettre fin au conflit des Balkans et dans notre effort persistant d'aider le gouvernement de l'Afghanistan.

Mais l'adaptation de l'OTAN demeure incomplète. Nous nous demandons actuellement comment faire évoluer les institutions et les procédures de l'OTAN pour nous adapter à l'intégration continue de l'Europe. Bien que ce problème reste un sujet de débat aux États-Unis, je considère, pour ma part, qu'une coopération de sécurité plus étroite entre les pays de l'Union européenne représente un bénéfice pour les États-Unis et pour l'Alliance. Compte tenu de la portée et de la diversité des défis auxquels nous sommes confrontés, aucun d'entre nous n'a les moyens ou la

volonté d'agir seul en tout lieu. La mise en commun de nos ressources, ainsi que la flexibilité offerte à des groupes d'alliés et partenaires d'agir ensemble, bénéficiant des ressources de la structure de l'Alliance sans nécessairement impliquer la participation de tous sont essentiels pour relever les défis de demain. Nous avons vu le rôle critique de la France au Congo, celui de la Grande-Bretagne en Sierra Leone, et ce ne sont pas les seuls.

Dans les années 1990, comme mes amis le savent bien, j'ai travaillé pour la réintégration de la France dans la structure militaire de l'OTAN. Cet effort n'a pas abouti. Mais je crois que l'intégration de la sécurité de l'Union européenne offre une nouvelle opportunité d'atteindre ce but, dans le contexte d'une intégration plus profonde de l'Union européenne, et pas seulement des nations européennes en tant que nations individuelles, en tant que partenaire des États-Unis. Pour le dire simplement, la France doit prendre sa place comme nation leader dans une structure militaire de l'Union européenne renforcée qui lui permettra d'assumer un rôle de commandement dans les structures de l'OTAN qui corresponde, de façon croissante, au rôle croissant de l'Union européenne dans la structure de l'Alliance. Je suis, par conséquent, heureux des discussions actuelles entre la France, les États-Unis et nos partenaires européens et des initiatives prises par le Président Sarkozy. Cette nouvelle approche de l'intégration doit être accompagnée par un examen précis de nos missions.

Un débat a eu lieu, durant plusieurs années, des deux côtés de l'Atlantique, sur le bien-fondé d'une extension des missions de l'OTAN hors zone ou bien si elle devait rester concentrée sur les défis de la sécurité européenne. Ce débat a été conclu pour deux bonnes raisons :

– l'interdépendance, impliquant que la zone transatlantique était menacée par des événements lointains, comme l'a démontré l'invocation historique de l'article V, après le 11 Septembre ;

– les capacités uniques de l'OTAN constituent un bien commun qui peut et doit être mis au service d'intérêts de sécurité plus globaux, comme par exemple une capacité disponible au soutien des actions du Conseil de sécurité des Nations unies au titre du chapitre VI ou VII de la Charte, et même en l'absence de menace immédiate à la paix et à la sécurité affectant directement les partenaires atlantiques.

Si l'OTAN doit jouer un rôle accru, elle doit résoudre de façon pressante la question de ses relations avec les non-membres, tant à la périphérie de l'Europe que plus loin.

L'élargissement de l'OTAN a été controversé depuis les années 1990. Je pense que l'Alliance doit rester ouverte à l'égard des pays qui sont cruciaux en terme de cohésion territoriale et politique de l'Europe. Je pense notamment à l'Ukraine ou aux pays baltes. Mais nous devons aussi penser de façon créative sur des façons alternatives d'associer d'autres types de pays, même très lointains, comme le Japon et l'Australie, de façon à renforcer notre capacité à agir ensemble sur le plan militaire dans le règlement des conflits, le processus permanent de consultation

militaire, et dans le cadre d'un processus de décision plus formel, si, et quand, ces nations choisissent d'agir avec l'OTAN, même si elles n'ont pas vocation à devenir membres à part entière de l'Alliance.

Je me souviens qu'un grand homme politique français nous rappelait que l'OTAN n'était pas la Sainte Alliance. Nous devons rassurer les pays qui ne sont pas membres de l'OTAN et entretiennent des soupçons à notre égard, notamment la Russie ou la Chine. Pour les rassurer, nous devons leur signifier que l'OTAN n'est pas une alliance contre qui que ce soit, mais que cette organisation est là pour renforcer les capacités globales et pour traiter les menaces qui nous affectent tous. Nous avons le devoir de soutenir aussi les structures de coopération de sécurité telles que l'ASEAN ou l'Union africaine qui peuvent, dans certains cas, offrir un cadre plus adapté à la coordination.

Mais comme l'a montré la dispute récente sur l'embargo des armes vers la Chine, les États-Unis et leurs partenaires transatlantiques doivent développer les moyens de coopérer à travers tout le spectre, et pas seulement sur les sujets concernant uniquement le continent européen, au fur et à mesure que l'Europe aspire à un rôle international plus important.

Adapter les institutions et les accords de coopération internationale est une tâche qui n'incombe pas qu'à l'OTAN. Il est essentiel que le Conseil de sécurité soit réformé pour jouer un rôle efficace à l'avenir. Le rapport de la Commission de haut niveau des Nations unies sur les défis, les menaces et les opportunités, sous l'autorité du secrétaire général, doit en être le point de départ. Nous avons aussi besoin de revigorer certains accords informels – tels que le G8 – en essayant de faire en sorte que les nouvelles puissances émergentes clés, comme la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud jouent un rôle conséquent.

Mais, du fait du caractère de plus en plus multidimensionnel des défis imposés à la France et ses partenaires, et du fait qu'ils ne peuvent plus être simplement traités comme des problèmes de politique étrangère ou de politique interne, les processus de décisions politiques doivent évoluer pour refléter la réalité. Et ce que nous appelons, aux États-Unis, une « coordination interagence » doit être renforcée pour englober un éventail complet de capacités importantes, passant des organes de sécurité nationale traditionnels, comme les ministères de la Défense, des Affaires étrangères et les services de renseignement, jusqu'aux agences responsables de la sécurité interne et, plus loin, celles en charge de l'économie et celles responsables de dimensions d'importance croissante que sont la santé, l'environnement, l'énergie. Nous devons de même renforcer la coordination, non seulement au sein des nations prises individuellement, mais aussi entre partenaires américains et européens.

Je souhaiterais, dans le temps court qui m'est imparti, faire un commentaire sur d'autres traits de la politique sécuritaire affectant la France et les États-Unis dans les années à venir, concernant notamment les armes nucléaires.

Pendant quarante ans, les États-Unis, la France, ainsi que le Royaume-Uni, la Chine et la Russie ont joué un rôle unique dans l'ordre nucléaire mondial. Le traité de non-prolifération nucléaire s'appliquait

d'ailleurs à ces pays. Les capacités nucléaires ont été élaborées dans le contexte de la guerre froide, mais, à l'époque, nous avions bien compris que les dangers posés par la prolifération nucléaire étaient énormes. Nous nous sommes donc engagés sur la voie d'un désarmement complet, y compris dans l'intention éventuelle de renoncer à nos propres armes nucléaires. Nos arsenaux ont survécu à la survenue puis à l'éclipse de la guerre froide, et ont été quelque peu réduits et reconfigurés. Ils sont, malgré tout, restés suffisamment robustes pour avoir un rôle sur le plan international. La fin de la guerre froide a entraîné non pas le désintérêt vis-à-vis des armes nucléaires, mais, au contraire, d'autres pays ont eu aussi envie d'acquérir ces armes. Ai-je besoin de préciser à cet auditoire pourquoi ce processus pose un problème vis-à-vis de la paix et de la sécurité dans le monde.

À ce propos, j'applaudis la fermeté du Président Sarkozy concernant le programme nucléaire de l'Iran. Je reconnais aussi que le génie nucléaire est sorti de sa lampe et qu'il n'y retournera pas. Le renoncement des États-Unis et de la France aux armes nucléaires est peu plausible. De plus, je pense que même si nous poursuivions nos efforts dans ce sens, je doute que l'Iran et la Corée du Nord nous suivent. La possession même d'un petit arsenal nucléaire peut constituer un atout intéressant pour ces États. Je suis convaincu que, en justifiant la détention d'armes nucléaires, en entretenant la doctrine qui les accompagne, en poursuivant nos recherches sur les armes nucléaires nouvelles, nous les légitimons comme outils de guerre, et non de dissuasion. Nous pouvons accomplir certains pas concrets pour dévaluer l'intérêt des armes nucléaires, même s'il paraît peu plausible de les éradiquer. En ce sens, le remarquable article publié par différents secrétaires d'État, Kissinger, Schulz, Perry et autres, dans le *Wall Street Journal,* a permis d'identifier plusieurs actions qui pourraient être entamées, dont la ratification du traité d'interdiction des essais nucléaires, l'adoption du Fissile Material Cutoff Treaty, et la réduction ou la restructuration de notre arsenal. Il est aussi nécessaire de rouvrir le débat sur la défense antimissile, qui a pour conséquence non désirée de maintenir un déploiement nucléaire de haut niveau. Bien que la Russie et les États-Unis devraient en montrer la voie, il est temps pour les trois autres puissances nucléaires de devenir des participants actifs de ce processus, plutôt que d'attendre dans les coulisses que les deux superpuissances détentrices du nucléaire réduisent leurs ressources dans ce domaine. Il faut aussi trouver le moyen d'impliquer d'autres puissances, comme l'Inde et le Pakistan.

Il reste d'autres questions majeures à traiter, telles que les niveaux de forces militaires ou la prise en compte des grands défis de sécurité.

J'attends avec impatience de pouvoir répondre à vos questions sur les sujets que je viens d'évoquer. Je vous remercie encore de m'avoir invité aujourd'hui.

AUDITION
DE M. HITOSHI TANAKA

JEUDI 15 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Monsieur Tanaka, je vous remercie d'être venu de Tokyo. Diplomate de formation, vous avez travaillé trente-cinq ans au ministère des Affaires étrangères du Japon. Vous y avez été directeur des affaires politiques, puis secrétaire d'État. Vous êtes aujourd'hui chercheur indépendant et un interlocuteur privilégié de certains de nos intervenants traitant ces questions dans le monde. Nous vous remercions de nous livrer votre vision d'un monde asiatique en plein mouvement.

Hitoshi Tanaka

Ma vision stratégique de l'Asie du Sud-Est est plus pratique qu'académique. Paradoxalement, la menace pesant sur l'Asie vient de la région elle-même, et non pas de l'extérieur. Elle concerne la péninsule de Corée ainsi, à plus long terme, que l'émergence de la Chine et le basculement des puissances en Asie de l'Est. L'avenir de ces zones reste incertain.

Concernant le développement nucléaire de la Corée du Nord, considéré comme une vraie menace pour la région, nous craignons les escalades de tensions. Quand j'étais diplomate, j'ai consacré beaucoup de temps aux discussions avec la Corée du Nord. Ces négociations ont abouti à la déclaration de Pyongyang, reconnue comme un progrès. Cependant, les Nord-Coréens croient que leur système s'applique au reste du monde. Je m'en suis rendu compte à chaque fois qu'ils devaient négocier avec de grandes nations dans le monde, dont les États-Unis. Faute de connaissance et de compréhension du reste du monde, cette attitude pourrait les pousser à des imprudences et déboucher sur un conflit majeur.

La deuxième dimension liée à cette menace tient à la crainte que les armes nucléaires ne créent un « effet domino » qui conduirait à l'effondrement du régime de non-prolifération. Cet « effet domino » pourrait concerner Taiwan, la Corée du Sud, et le Japon, et avoir plus largement un effet déstabilisateur sur l'environnement asiatique. Je ne crois pas que le Japon souhaite se doter d'armes nucléaires, à cause du coût international et intérieur ; mais le débat pourrait ressurgir en cas de maintien d'armes nucléaires en Corée du Nord. La question est de savoir si les six pays vont parvenir à un accord. Je veux croire à l'aboutissement de ces

négociations. La clé du succès repose à mon avis dans une approche globale. Elle se décline d'abord concernant la participation des six participants. La réalité de la sécurité dans la région nous oblige à une unité totale dans nos discussions avec la Corée du Nord, car celle-ci cherche à profiter des divergences entre les autres membres. Il faut aussi une unité dans le règlement qu'on cherche à atteindre. L'accord de cette année mentionne cinq groupes de travail, qui aborderont le sujet de la dénucléarisation de la péninsule de Corée, la normalisation des relations avec la Corée du Nord ou encore la coopération dans le domaine de l'économie et de l'énergie. Cette globalité est rendue nécessaire par le sentiment d'insécurité qui règne en Corée du Nord. Outre les promesses des États-Unis, il faut une assurance de sécurité globale.

En raison de la mentalité du système nord-coréen, utilisant toutes les failles entre les partenaires, le panorama est assez chaotique et il nous faut rester patient dans notre processus de dénucléarisation de la péninsule. Je veux croire au renoncement par la Corée du Nord à ses équipements nucléaires, si tous ces éléments globaux sont réunis au fil du temps. Nous devons attacher de l'importance à la concertation entre les six parties, dans la perspective d'un retour de confiance dans la région. La création de cette confiance sera un processus extrêmement long.

J'aborderai maintenant l'émergence de la Chine et ses implications. Je ne considère pas la Chine d'aujourd'hui comme une menace. Mais le futur demeure incertain. Nous percevons tous la gigantesque croissance économique en Asie de l'Est, dans les pays de l'ASEAN… et nous verrons bientôt trois puissances mondiales dans la région : la Chine, le Japon et l'Inde.

L'émergence de la Chine est source d'interdépendances, utiles et nécessaires à la région, sans compter les retombées positives sur le commerce ou l'investissement étranger. Mais, dans le même temps, elle apporte sa part de problèmes. Un nationalisme émerge, comme on le voit autour des jeux Olympiques, avec ses retombées amères à Taiwan ou en Corée du Sud. La gouvernance chinoise pose aussi des problèmes liés à la liberté, aux Droits de l'homme. Les disparités entre l'intérieur du pays et les régions côtières peuvent aussi amener à l'instabilité. Enfin, la Chine connaît une dépendance énergétique extérieure aussi élevée que celle du Japon, avec des conséquences environnementales.

Nous avons donc en ce moment une occasion unique, qui est aussi source de problèmes. Il faut maximiser la première et minimiser les seconds. Ces derniers ne concernent pas seulement la région, mais intéressent le monde entier, y compris l'Europe. Une politique très déterminée, d'abord au niveau régional, mais aussi au niveau mondial, doit être suivie afin que la Chine et l'Asie de l'Est deviennent des entités constructives.

Je voudrais recommander qu'on renforce les relations stratégiques entre l'Europe, les États-Unis et le Japon. Il peut y avoir, à cet égard, un certain mérite à recourir à l'OTAN pour contribuer à la stabilité mondiale. Mais il nous faut faire des efforts bien plus importants pour une représentation équilibrée au sein du Conseil de sécurité des Nations unies ou encore pour réformer le G-8 au-delà de ce que la France a déjà fait. Mais comment peut-on traiter la question de l'énergie ou celle de l'envi-

ronnement efficacement sans associer d'autres pays que ceux qui sont actuellement au G-8 ? Au sein du G-5, comprenant la Chine, le Brésil, l'Inde, l'Afrique du Sud, le Mexique, un processus est en cours.

Pour la sécurité de l'Asie de l'Est, le traité entre le Japon et les États-Unis reste important, mais l'expansion militaire de la Chine doit être prise en compte par un mécanisme trilatéral, notamment afin d'assurer la transparence des dépenses militaires chinoises. Ensuite, un mécanisme régional pourrait traiter la question très aiguë des problèmes de sécurité tels que le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive, les pandémies ou la piraterie. Il nous faut un schéma stratégique multilatéral, efficace et rapide. Je souhaiterais un format comme celui du Forum de sécurité de l'Asie du Sud-Est auquel se joindraient l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Inde, ainsi que les États-Unis ; ce genre de mécanisme est nécessaire pour traiter ces intérêts de sécurité non traditionnels. Sur le plan économique, il est nécessaire d'avoir un réseau bien plus important de libre-échange.

Avant de finir cette introduction, je tiens à préciser que nous ne considérons pas du tout la Chine comme une menace, mais il y a des problèmes énormes qui nous font face pour le futur ; j'espère que la France et l'Europe auront une juste connaissance de ces problèmes.

* *
*

Jean-Claude Mallet — Ma première question concerne la Corée du Nord, et le processus engagé entre celle-ci et les États-Unis. Pouvez-vous être un peu plus spécifique sur l'incertitude concernant la sincérité de la Corée du Nord de se débarrasser de ses armes nucléaires ?

Hiroshi Tanaka — Ces deux pays ont un accord cadre traitant des capacités nucléaires (1994), mais la Corée du Nord l'a violé en se livrant à des essais nucléaires ; de plus, elle lance des missiles balistiques. Va-t-elle tenir sa promesse de soumettre tout son programme nucléaire à cet accord ? Personnellement, j'ai des doutes sur sa sincérité, car elle voit les choses de sa lorgnette. Un processus de dénucléarisation est en cours, mais je ne crois pas que cette décision stratégique ait été vraiment prise. L'unité des membres du groupe de contact est essentielle.

Benoît d'Aboville — Qu'attendez-vous de l'OTAN à l'égard d'une structure de sécurité asiatique bien consolidée par le groupe des six pays que vous avez cités ?

Hiroshi Tanaka — Le processus de mise en œuvre des accords prendra beaucoup de temps, mais il contribue en soi, au développement de la confiance en Asie du Sud-Est.

À plus long terme, l'analyse de la situation stratégique laisse entrevoir un changement de l'équilibre des forces dans la région : la Chine a besoin

de stabilité pour son développement. Il en résulte la nécessité de discussions plus fréquentes et intenses entre les démocraties, l'Europe, les États-Unis et le Japon.

Je souhaite une structure de sécurité régionale entre la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'ASEAN et aussi les États-Unis. Concernant les questions de sécurité non traditionnelles, elles vont constituer un intérêt commun pour toute la région.

Jean-Claude Mallet — Nous travaillons sur une perspective de quinze ans. Le Japon a été témoin de surprises stratégiques dans le passé, notamment avec le test des missiles coréens, et le test nucléaire nord-coréen. Comment les autorités japonaises ont-elles perçu ces événements ? Comment y ont-elles répondu ?

Hiroshi Tanaka — La menace perçue remonte aux années 1993-1994. Nos tentatives de mise en œuvre de sanctions ont été alors reçues comme une déclaration de guerre contre la Corée du Nord. Nous avons réagi en instaurant des mesures de dissuasion et de surveillance pour mieux répondre à toute offensive. Étant maintenant mieux préparés, nous sommes mieux à même de répondre à toute surprise. Toutes les actions d'intimidation de la Corée du Nord ont conduit à une élévation de notre niveau de préparation.

Amiral Édouard Scott de Martinville — Vous avez mentionné les questions découlant d'une transparence insuffisante de la Chine dans plusieurs domaines. Pourriez-vous préciser lesquels ? Que peut faire la communauté internationale pour obtenir une amélioration de cette transparence ? Pensez-vous que l'Europe peut jouer un rôle en la matière ?

Hiroshi Tanaka — Les démocraties publient des livres blancs et documents équivalents qui prouvent une certaine transparence sur le budget et la doctrine. Or, depuis vingt-cinq ans, le budget militaire de la Chine connaît une très forte croissance, y compris avec des ressources extrabudgétaires. Cet accroissement de dépenses militaires doit s'accompagner d'une plus grande transparence. D'autant plus qu'il y a des incidents, par exemple, il y a quelques années, un sous-marin chinois a pénétré dans les eaux territoriales japonaises, ce qui a suscité de la tension. Vu leur proximité, le Japon et la Chine devraient avoir plus d'échanges. Mais c'est réciproque. Le Japon et les États-Unis appellent à plus de transparence. J'espère que les Européens enverront le même message, une sorte de norme internationale de transparence. Il y a eu des discussions au sujet de l'embargo, dont il apparaît qu'il y a un besoin de mesures de confiance. En attendant, nous en sommes réduits à une surveillance attentive.

Jean-Claude Mallet — Quelle est votre position sur la question de l'embargo et l'éventualité d'une évolution de la position européenne ? Pourriez-vous nous livrer votre sentiment aussi sur le sujet de la transparence concernant d'autres domaines comme la santé publique par exemple ?

Hiroshi Tanaka — N'étant pas en fonction au sein du gouvernement à ce jour, je ne peux pas vous décrire sa position actuelle. Toutefois, je pense qu'il ne peut toujours pas accepter que l'embargo vis-à-vis de la Chine soit levé. Cela intensifierait le commerce d'armements entre l'Europe et la Chine et troublerait l'équilibre stratégique en Asie orientale. C'est pourquoi, le gouvernement japonais préconise des consultations avec l'Europe et les États-Unis.

En ce qui concerne la transparence, un système régional serait souhaitable pour résoudre les problèmes militaires, économiques, de sécurité alimentaire et de propriété intellectuelle.

J'ai parlé d'un mécanisme régional pour traiter de ces sujets de sécurité « non traditionnels », qui, en même temps, contribuerait à développer un sentiment de communauté en Asie orientale. La transparence pourrait porter, par exemple, sur les normes de sécurité alimentaire.

Benoît d'Aboville — L'essai antisatellite chinois vous est-il apparu comme un élément de surprise ? L'avez-vous interprété comme un signal vis-à-vis des États-Unis ? Vous sentez-vous concerné par la sécurité de vos communications ? Vous avez insisté sur la nature régionale des questions sur la sécurité. Par ailleurs, le Japon est candidat au Conseil de sécurité des Nations unies. Comment envisagez-vous la conciliation de ces vœux et d'une éventuelle fonction au sein du Conseil de sécurité ?

Hiroshi Tanaka — Oui, il y a eu des surprises, plusieurs d'ailleurs, ce qui renforce le consensus sur la transparence. Cela demanderait un dialogue constant, une communication plus intense avec la Chine, pour créer de la confiance dans la région.

En réponse à votre deuxième question, je peux identifier le besoin d'un ensemble politique très complexe. Tenant compte de la montée en puissance de la Chine, qui égalera peut-être les États-Unis en termes économiques dans quinze ans, de la position forte du Japon qui se maintiendra probablement, je pense qu'une structure telle que le Conseil de sécurité des Nations unies doit refléter l'évolution de la communauté internationale. Le monde ne s'est pas arrêté il y a soixante ans. Les équilibres nouveaux doivent être pris en compte dans la gouvernance internationale. Des mécanismes régionaux y contribuent.

Olivier Debouzy — L'Asie me semble être aujourd'hui dans le même état que l'Europe avant la Première Guerre mondiale. Nous avons des puissances émergentes, d'autres stationnaires, reliées par de forts échanges économiques, et des relations plus ou moins bonnes. Les conflits actuels en Asie trouvent leur origine dans des problèmes remontant à une période lointaine, notamment la relation difficile avec le Japon. Comment le Japon pourrait-il améliorer ces relations en matière de sécurité ? L'Europe a-t-elle un rôle à jouer dans la mise en œuvre de ce mécanisme de sécurité ?

Hiroshi Tanaka — Je tiens d'abord à préciser que j'envie la position de l'Europe, qui est passée à un cadre démocratique depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Nous souhaitons une évolution similaire en Asie de l'Est, même si nous ne pouvons pas envisager une société fondée

sur des valeurs démocratiques communes. Vu le temps nécessaire à cet idéal, nous préférons nous concentrer sur des fonctions économiques et commerciales, afin de partir de nos intérêts communs et pas nécessairement de valeurs communes. La confiance est cruciale. La question de l'histoire reste présente, malgré les regrets exprimés à répétition par le Premier ministre du Japon.

La question qui vient à l'esprit est : « Aurons-nous la possibilité de développer un intérêt commun dans le futur ? » Le Japon a beaucoup d'efforts à faire pour créer cette communauté. Certes, l'approche fonctionnelle, évoquée auparavant, est un bon moyen. Un mécanisme régional de coopération sur les sujets de sécurité « non traditionnels » doit aussi inclure les États-Unis, ne serait-ce que parce qu'ils disposent de moyens conséquents dans la région. Il faut un lien plus étroit entre les pays d'Asie de l'est et l'Europe. Il y a déjà le G8, l'ASEAN et le dialogue ASEAN-Union européenne ; l'OTAN aussi pourrait fournir un cadre de consultation.

L'Union européenne est un acteur global, la France aussi. Ils ont un rôle à jouer. L'Europe a créé des mécanismes régionaux, comme on le voit dans les Balkans, au Moyen-Orient… Le groupe de contact des six pays (sur la Corée du Nord) pourrait ainsi évoluer. Le Japon s'associe à l'Europe à chaque fois, en apportant des ressources financières, mais aussi sa forme de sagesse.

Jean-Claude Mallet — Je vous remercie.

AUDITION
DE M. RAUL BENITEZ MANAUT

JEUDI 22 NOVEMBRE 2007

Jean-Claude Mallet

Monsieur Raul Benitez Manaut, bonjour. Vous arrivez de Mexico, où vous exercez au Centre de recherche de l'Amérique du Nord de l'Université nationale autonome de Mexico. Vous avez à plusieurs reprises écrit et enseigné sur les questions de sécurité générale et de stratégie. Vous avez également écrit à plusieurs reprises sur les défis propres qui attendent l'Amérique centrale et le Mexique, en terme de sécurité internationale et de stratégie.

Raul Benitez Manaut

Bonjour à tous. Je remercie les membres de la Commission qui ont bien voulu m'inviter et me permettre de partager quelques idées sur les problèmes géostratégiques relatifs à l'Amérique latine. Le fait que les hauts fonctionnaires du gouvernement français organisent des consultations et écoutent des personnes qui viennent de différents endroits du monde est pour moi quelque chose de très positif. La France et l'Europe jouent un rôle important dans la définition de l'équilibre géopolitique international, je pense qu'elles font figure de contrepoids par rapport à d'autres influences extrêmement importantes qui se font jour dans d'autres parties du monde. Je vous ai fait parvenir un document intitulé *Géopolitique – Sécurité nationale : nouvelles menaces dans l'hémisphère américain*.

Divers éléments font conflit, d'autres font coexistence, d'autres encore conjuguent ces deux aspects. Il est évident que l'Amérique latine supporte l'hégémonie américaine, et cette hégémonie ne va pas sans problèmes : elle associe un unilatéralisme stratégique avec des éléments nombreux de coopération. Stratégiquement, notre hémisphère est autosuffisant mais également très isolé. Au Mexique, nous avons une doctrine nationaliste de défense du territoire. Le Mexique a signé un traité de libre-échange avec les États-Unis et son économie s'est internationalisée. Toutefois, en matière de défense, le Mexique est un pays très isolé du reste du continent. Un autre fait important touchant notre continent est celui qui concerne les pays du Cône sud (Argentine, Brésil, Uruguay, Chili…) et la façon dont ils s'expriment.

Ces pays partagent des doctrines de coopération et une certaine confiance mutuelle : ils rédigent conjointement des documents politiques de défense qui leur permettent de renforcer leurs liens. Néanmoins, ces pays ont des États relativement faibles. Nous pouvons ainsi remarquer que les pays andins ne sont pas parvenus à se démocratiser avec beaucoup de succès, du fait de mouvements de déstabilisation interne qui ne reconnaissent pas le système politique représentatif. Je citerai la Colombie, victime d'un vaste conflit interne, le Venezuela, dont le gouvernement en place est en train de réformer les structures en profondeur, et qui jouit de nombreuses ressources économiques. Je citerai encore la situation haïtienne, dont la mission de paix est appuyée par l'Équateur, le Pérou, le Guatemala. Ce fait est très important, puisque c'est la première fois que l'Amérique latine participe pleinement à la responsabilité d'une opération de paix. Cela sera très important pour la suite des événements : si la mission en Haïti échoue, ce sera l'échec de l'Amérique latine.

Dans l'hémisphère Nord de notre continent, le Canada a une influence importante en matière de coopération. C'est un pays qui participe aux opérations de paix et qui organisera la prochaine conférence des ministres de la Défense des Amériques. Toujours dans la partie nord de l'hémisphère, nous savons qu'une coopération de défense est en cours de construction entre les États-Unis, le Mexique et le Canada. Après le 11 Septembre, la sécurité du *Homeland* a été considérablement renforcée. Cela a donné lieu à de nombreux accords de coopération en matière de sécurité aux frontières.

Ces mouvements de coopération ne vont pas sans problèmes pour le Mexique et l'Amérique latine en général, car ils s'accompagnent de cette tentative de freiner la migration des citoyens du Mexique du Sud vers le Nord. Là, nous trouvons un véritable point de friction et de conflit. Certains pays extérieurs au continent commencent également à développer leur puissance en Amérique latine : l'Europe, traditionnellement, mais aussi et surtout la Chine qui commence d'exercer une influence tout à fait importante.

Par ailleurs, de nouveaux projets politiques se font jour. Ils visent à établir plus de leadership des institutions nationales et du Président, comme au Venezuela par exemple. Cela ne va pas sans confrontation avec d'autres pays d'Amérique latine et, bien évidemment, avec les États-Unis.

Je pense que l'Europe peut être un contrepoids important aux hégémonies naissantes en Amérique latine. Je pense notamment à ces pays européens qui ont une influence historique sur notre continent, comme la Grande-Bretagne, la France et l'Espagne.

De ces différentes stratégies découle un enchevêtrement de conflits, d'alliances et de cohabitations. Il y a une mondialisation en matière de sécurité, mais elle s'accompagne de mouvements de nationalisation. Les États-Unis ont ainsi donné une impulsion nouvelle à leur doctrine de sécurité de la patrie et les autres pays ne sont pas forcément d'accord avec les conséquences qu'entraîne cette doctrine. De la même façon, la guerre contre le terrorisme livrée au Moyen-Orient n'est pas appuyée par

les États d'Amérique latine. Seul le Salvador a soutenu l'effort américain, pour ensuite essuyer les plus vives critiques des forums multilatéraux, et tout particulièrement de celui des Nations unies.

Notre sécurité et notre défense sont divisées en cinq « sous-régions » : Amérique du Nord, Amérique centrale, région des Caraïbes, pays andins et Cône sud. Ces régions ont chacune leur agenda sécuritaire propre.

Au Nord, nous avons l'agenda américain, avec la doctrine de la sécurité de la patrie et l'aspect tiers-mondiste du Mexique avec les problèmes de migration que j'ai évoqué. Les phénomènes de migration du Mexique et des États du Nord de l'Amérique latine vers les États-Unis ou l'Europe ne peuvent être significativement contrôlés : ceux du Mexique et de l'Amérique latine du Nord vers les États-Unis, ou ceux de la Bolivie, du Pérou et de l'Amérique centrale en général vers l'Europe.

Il existe une menace très forte, relative au crime organisé et au narcotrafic. Ce sont les principales menaces qui se présentent pour les pays d'Amérique latine. Ces menaces forment un substitut du terrorisme, et les gouvernements considèrent qu'ils sont devenus le problème de sécurité numéro un. Le crime organisé est la menace qui dispose de la plus grande capacité d'infiltration et de sclérose des États. Ce phénomène, qui est transnational, justifie de plus en plus de coopération.

Pour notre région, le terrorisme d'origine islamiste n'est pas très important, à l'exception de noyaux à la triple frontière. La plupart des pays concernés ne considèrent pas le terrorisme islamiste comme une menace nationale primordiale. Elle est considérée comme le résultat de la mondialisation et, à ce titre, les pays d'Amérique latine collaborent avec l'initiative nationale en matière de terrorisme, sans pour autant être à la source de projets de lutte.

Une autre menace très forte concerne l'environnement. Les catastrophes naturelles sont de plus en plus importantes et ont des conséquences de plus en plus lourdes. Au Mexique, nous faisons face à l'inondation de l'un de nos États, qui entraîne la perte de foyer et de l'emploi de 70 % de sa population, soit plus de 2 millions de personnes. Cette menace environnementale s'étend à la région des Caraïbes, à l'Amérique centrale et à la côte nord de l'Amérique du Sud, avec des ouragans ayant une terrible force de destruction.

Enfin, les pays d'Amérique latine partagent l'inquiétude internationale face aux menaces sur les systèmes informatiques des entreprises et des gouvernements. Sur ce point l'Amérique latine a peu d'outils de défense. Elle a besoin de la coopération des experts des pays développés.

Nous sommes donc dans une situation qui joue de contrepoids. Nous avons l'hégémonie américaine et ses systèmes de défense, mais nous recherchons également des systèmes de construction de sécurité sous-régionaux, en coopération. Des accords très importants entre l'Amérique du Nord, le Canada et les États-Unis se font jour (accord de frontière intelligente). En 2005, nous avons signé l'accord pour la prospérité et la sécurité de l'Amérique du Nord.

Par ailleurs, nous sommes également en train de travailler à un accord de coopération États-Unis/Mexique pour le combat contre le

crime organisé, appelé « Initiative Mérida ». Enfin, le plan « Colombie » apparaît comme le plan le plus important de lutte contre le narcotrafic et la narcodélinquance.

À leur tour, les pays d'Amérique du Nord ont développé des mesures de confiance mutuelle avec beaucoup de succès dans le domaine militaire. Ces pays sont présents au niveau international dans les opérations de paix des Nations unies et des projets de modernisation des armements sont en cours de développement. Le Chili dispose ainsi des ressources financières nécessaires à l'acquisition de frégates et d'avions de combat. Le Brésil projette la construction d'un sous-marin nucléaire… Une certaine forme de course aux armements frappe aujourd'hui notre hémisphère.

En ce qui concerne l'Amérique centrale, nous pouvons observer qu'elle a commencé sa transition vers la démocratie avec succès, après une période importante de guerres civiles. Cependant, nous avons assisté à une forme de décomposition sociale et à l'apparition d'une délinquance transfrontalière : les Maras, des bandes formées par des jeunes très pauvres, font preuve d'une organisation extrêmement efficace. Ce mouvement, qui passe par les États-Unis et le Mexique, se déplace vers les autres pays d'Amérique latine. Les gouvernements ont peu de moyens de lutte efficaces, face à ce nouveau type de délinquance. Les polices nationales ont souvent été dépassées par le phénomène et ont fait appel à l'armée.

C'est dans les pays andins que nous voyons apparaître la crise de gouvernance la plus forte. Les régimes politiques de ces pays ont tenté de basculer vers un système démocratique et, finalement, le pays qui a assuré la transition la plus performante est celui qui traverse la crise intérieure la plus grave : la Colombie. Le conflit civil colombien est très grave et comporte également un risque d'expansion. C'est depuis la Colombie que le narcotrafic s'exporte majoritairement vers l'Europe et les États-Unis : 70 % du trafic de cocaïne va vers le Nord et 30 % vers l'Est – l'Afrique du Nord servant de tremplin pour l'Europe.

Par ailleurs, nous voyons émerger des tendances politiques contre la mondialisation, fondées sur la pauvreté et le mécontentement des populations indigènes. Leur absence d'intégration à la vie et à l'économie nationale provoque la faiblesse des systèmes politiques.

Sur ce point, le cas du Venezuela apparaît ainsi comme un échec majeur, avec la présence d'un leader populiste charismatique jouissant d'une domination politique totale à travers ses forces armées. Cela aboutit à une situation de confrontation très forte. Si les leaderships de notre continent sont en cours de redéfinition, il demeure une grande incertitude quant à ce qui peut se produire à l'avenir. À ce titre, l'exemple cubain est tout aussi emblématique, avec un risque d'expulsion massive de population en cas de changement brutal de système politique (même si l'État cubain n'a, à ce jour, pas montré de signes de rupture nette). L'armée cubaine est un facteur de stabilité, mais nous ignorons si nous parviendrons à changer les conditions du leadership post-Castro. Nous

pourrions faire face à une impossibilité de gouverner, qui ne manquerait pas d'avoir de lourdes conséquences sur toute la région des Caraïbes.

À la suite de tous ces éléments, je pense qu'une position d'écoute de la France et de l'Union européenne peut nous apporter beaucoup. Cela peut s'orienter vers un effort en matière de construction d'institutions collectives : l'Europe peut aider l'Amérique latine à mettre sur pieds des institutions et des États forts. En Amérique latine, le recours aux forces armées est très important, faute d'une institution policière forte – au contraire de l'Europe, qui a su agencer la distinction entre l'usage de ces deux forces. De la même manière, les services de renseignement et de justice criminelle européens peuvent être d'excellents exemples de coopération pour les pays d'Amérique latine. En Amérique latine, la démocratie est encore jeune et faible ; elle a besoin d'exemples en matière de Constitution. Les pays européens peuvent à ce titre apparaître comme de bons modèles.

À ce jour, l'influence dominante en matière de modèle reste celle des États-Unis. Or cela ne débouche pas toujours sur des succès. En Europe, nous voyons de nombreux exemples de coexistence de communautés nationales, linguistiques ou religieuses. Les formules d'intégration ont fonctionné. En Amérique latine, l'intégration pose problème, et ce problème ne cesse de s'intensifier. Car, si la diversité religieuse n'est pas très nette, la diversité ethnique reste très importante. Cette diversité pourra un jour donner lieu à des problèmes de gouvernance ; les pays latino-américains ont besoin de développer un système juridique légal qui permette de faire face, le jour venu, à ce type de situation.

En terme de sécurité et de stratégie, l'Europe peut servir de modèle pour le développement de capacités multilatérales de médiation de conflit. En Amérique latine, il n'y a pas beaucoup de conflits, mais il y a quelques potentialités : entre la Bolivie et le Chili, le problème du désenclavement vers la mer, aujourd'hui à l'ordre du jour, pose un certain nombre de questions. L'implication du Venezuela à l'égard du Guyana, lié à la communauté des Caraïbes, et voisin des intérêts français en Guyane, pourrait aboutir à une situation de tension. D'autres conflits au Guatemala (conflit de Belize) et au Pérou ont été gérés par des organismes internationaux.

Les conflits et les enjeux d'Amérique latine sont moins importants que ceux d'autres régions du globe, comparés à ceux d'Afrique ou d'Europe centrale. Cela ne soustrait pas l'Amérique latine à la potentialité d'un conflit dans un avenir proche. L'Amérique latine n'a pas construit d'institutions multilatérales fortes, et je pense que l'organisation des États latino-américains a besoin d'être renforcée. Un point de référence est la façon dont l'Union européenne a mis sur pieds ses propres institutions. Je souhaite signaler que la mission de paix en Haïti figure parmi les opportunités de coopération. Véritable défi pour la communauté internationale, la crise haïtienne concerne de nombreux pays. Certaines de leurs interventions ont abouti à des échecs, mais l'action multinationale actuelle de l'Amérique latine en Haïti est très importante.

Enfin, l'Amérique latine et l'Europe ont encore des opportunités de convergence en matière d'échanges commerciaux susceptibles de renforcer les économies. Si la législation européenne gouverne correctement ces flux, cela ne pourra apporter que de la stabilisation dans notre région. Merci pour votre attention.

COMPOSITION DE LA COMMISSION DU LIVRE BLANC SUR LA DÉFENSE ET LA SÉCURITÉ NATIONALE

Président

M. Jean-Claude Mallet, conseiller d'État.

Secrétariat général

M. Francis Delon, secrétaire général de la défense nationale.

Membres

AU TITRE DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE

Mme Patricia Adam, députée du Finistère[1] ;

M. Didier Boulaud, sénateur de la Nièvre[2] ;

M. André Dulait, sénateur des Deux-Sèvres[3] ;

M. Guy Teissier, député des Bouches-du-Rhône, président de la commission de la défense nationale (Assemblée nationale) ;

M. Serge Vinçon, sénateur du Cher, président de la commission des affaires étrangères et de la défense (Sénat)[4].

---

1. Démissionnaire le 7 avril 2008.

2. Démissionnaire le 7 avril 2008.

3. Successeur de Serge Vinçon, sénateur du Cher, président de la commission des affaires étrangères et de la défense (Sénat), décédé.

4. Décédé le 16 décembre 2007.

AU TITRE DES ADMINISTRATIONS

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales

La secrétaire générale du ministère, Mme Bernadette Malgorn ;
Le directeur général de la police nationale, M. Frédéric Péchenard ;
Le directeur général de la gendarmerie nationale, le général d'armée Guy Parayre.

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Le directeur général des affaires politiques et de sécurité, M. Gérard Araud.

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi

Le directeur général du trésor et de la politique économique, M. Xavier Musca.

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

Le directeur de la stratégie à la direction générale de la recherche et de l'innovation, Mme Laure Reinhart.

Ministère de la Défense

Le chef d'état-major des armées, le général d'armée Jean-Louis Georgelin ;
Le délégué général pour l'armement, M. François Lureau ;
Le secrétaire général pour l'administration, le contrôleur général des armées Christian Piotre ;
Le directeur général de la sécurité extérieure, M. Pierre Brochand ;
Le directeur chargé des affaires stratégiques, M. Michel Miraillet.

Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

Le directeur du budget, M. Philippe Josse.

AU TITRE DES PERSONNALITÉS QUALIFIÉES

M. Benoît d'Aboville, conseiller maître à la Cour des comptes, ancien ambassadeur de France à l'OTAN et en République tchèque ;

M. Nicolas Baverez, avocat ;

M. Olivier Darrason, président de l'IHEDN ;

M. Olivier Debouzy, avocat ;

M. Alain Delpuech, directeur, conseiller de l'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique ;

Mme Thérèse Delpech, directrice des affaires stratégiques au Commissariat à l'énergie atomique ;

M. Jean-Martin Folz, ancien président directeur-général de PSA Peugeot Citroën ;

Le général de corps d'armée Pierre Garrigou-Grandchamp, commandant de la formation de l'armée de terre ;

M. François Heisbourg, conseiller spécial, Fondation pour la recherche stratégique ;

Mme Danièle Hervieu-Léger, président de l'École des hautes études en sciences sociales ;

Le général de corps aérien Patrice Klein, commandant de la région aérienne Sud et directeur central du matériel de l'armée de l'air ;

M. Thierry de Montbrial, président de l'IFRI ;

M. Bernard Pêcheur, conseiller d'État, ancien secrétaire général du ministère des Finances, ancien directeur général de la Fonction publique ;

M. Maurice Quénet, recteur de l'académie de Paris ;

Mme Christine Roger, ambassadrice, représentante permanente de la France auprès de l'Union de l'Europe occidentale et représentante permanente de la France au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne à Bruxelles ;

M. Bruno Racine, conseiller maître à la Cour des comptes, président de la Bibliothèque nationale de France ;

L'amiral Édouard Scott de Martinville, chargé de mission auprès du ministre de la Défense ;

M. François Sureau, avocat, écrivain[1] ;

M. Bruno Tertrais, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique et chercheur associé au Centre de recherches et d'études internationales.

1. Démissionnaire le 26 novembre 2007.

TABLE

Introduction 9

1
LES « ACTEURS DE TERRAIN »

Lieutenant-colonel Foussard, commandant d'escadron de l'armée de l'air – *Audition le 04/10/2007* 15

Colonel Serge Delaigue, directeur du SDIS du Rhône – *Audition le 11/10/2007* 31

Capitaine de vaisseau Martin Flepp, commandant du bâtiment de projection et de commandement *Siroco* – *Audition le 11/10/2007* 43

Général de corps d'armée Antoine Lecerf, commandant de la force d'action terrestre, ancien commandant des forces françaises engagées dans l'opération Licorne (Côte d'Ivoire) – *Audition le 11/10/2007* 57

Colonel Christophe Abad, commandant le 31e régiment du génie (Castelsarrasin) – *Audition le 25/10/2007* 71

Commissaire Bernard Petit, chef de la division relations internationales à la direction de la police judiciaire, ancien chef de l'Office des stupéfiants – *Audition le 25/10/2007* 85

Colonel Bruno Jockers, commandant du groupement de gendarmerie du Bas-Rhin – *Audition le 22/11/2007* 97

2
LES PARTIS POLITIQUES

Le Nouveau Centre (Philippe Folliot, député du Tarn et secrétaire de la commission de la défense de l'Assemblée nationale) – *Audition le 18/10/2007* 113

Le Front national (Jean-Marie Le Pen, président du Front national ; Michel Hubault, député européen ; Hubert de Beaufort, géopoliticien) – *Audition le 31/10/2007* 125

Le MoDem (Général Philippe Morillon, 2S) – *Audition le 08/11/2007* 139

Le Parti communiste français (Michèle Demessine, sénatrice du Nord, maire-adjoint de Lille ; Jean-Claude Sandrier, député du Cher, président du groupe GRD ; Vincent Bony, secrétaire de la commission défense nationale du Parti communiste) – *Audition le 08/11/2007* 147

Le Parti socialiste (Paul Quilès, ancien ministre, ancien député ; François Lamy, député et secrétaire national en charge des questions de défense du Parti socialiste ; Louis Gautier, délégué national pour les questions stratégiques et de défense du Parti socialiste) – *Audition le 08/11/2007* 161

L'Union pour un mouvement populaire (UMP) (Pierre Lellouche, député de Paris, membre de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale) – *Audition le 15/11/2007* 175

Les Verts (Cécile Duflot, secrétaire nationale des Verts ; Jérôme Gleizes, membre du collège exécutif des Verts) – *Audition le 15/11/2007* 181

3
LES REPRÉSENTANTS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Patricia Allémonière, journaliste (TF1) – *Audition le 11/10/2007* 199

Jean Guisnel, journaliste (*Le Point*) – *Audition le 11/10/2007* 199

Benoît Miribel, directeur général de la Fondation Mérieux, coordinateur international d'Action contre la faim – *Audition le 11/10/2007* 207

Monseigneur Emmanuel Adamakis, président de l'assemblée des évêques orthodoxes de France – *Audition le 25/10/2007* 215

Professeur Mohamed Aïouaz, adjoint au recteur de la Grande Mosquée de Paris – *Audition le 25/10/2007* 215

Pasteur Claude Baty, président de la Fédération protestante de France – *Audition le 25/10/2007* 215

Père Antoine Hérouard, secrétaire général de la conférence des évêques de France – *Audition le 25/10/2007* 215

Rabbin Haïm Korsia, aumônier israélite des armées – *Audition le 25/10/2007* 215

Souleymane Bachir Diagne, chercheur et philosophe, professeur à l'Université Northwestern d'Evanston (États-Unis) (Sénégalais) – *Audition le 31/10/2007* 243

Bernard Manin, philosophe, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris – *Audition le 31/10/2007* 247

4
LES RESPONSABLES EUROPÉENS

Javier Solana, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne et de l'Union de l'Europe occidentale, haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), ancien secrétaire général de l'OTAN (Espagnol) – *Audition le 04/10/2007* 257

Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères, ancien secrétaire général de la présidence de la République – *Audition le 04/10/2007* 263

Général d'armée Henri Bentégeat, président du Comité militaire de l'Union européenne, ancien chef d'état-major des armées françaises, ancien chef de l'état-major particulier du Président de la République – *Audition le 04/10/2007* 269

Joachim Bitterlich, ancien conseiller européen, diplomatique et de sécurité (sherpa) du Chancelier Kohl, ancien ambassadeur auprès de l'OTAN puis à Madrid, membre du MEDEF européen (Allemand) – *Audition le 18/10/2007* 283

Anne Lauvergeon, présidente du directoire d'AREVA, ancienne secrétaire générale adjointe de la présidence de la République – *Audition le 18/10/2007* 287

Ake Svensson, président de l'association des industries spatiales et de défense européenne (ASD), président et directeur général de SAAB (Suédois) – *Audition le 08/11/2007* 301

Karl-Theodor Freiherr von und zu Guttenberg, député CSU, membre de la commission des affaires de défense du Bundestag (Allemand) – *Audition le 15/11/2007* 307

Sir Michael Quinlan, membre de l'IISS, ancien sous-secrétaire d'État au ministère de la Défense (Britannique) – *Audition le 15/11/2007* 311

Bronislaw Geremek, député au Parlement européen, ancien ministre des Affaires étrangères, membre fondateur de Solidarnosc (Polonais) – *Audition le 22/11/2007* 315

Jakob Kellenberger, diplomate, président du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) (Suisse) – *Audition le 22/11/2007* 325

Sir David Omand, ancien *security and intelligence coordinator* auprès du Premier ministre et ancien coordinateur de la gestion civile de crise du gouvernement britannique, ancien chef du GCHQ, ancien directeur politique du ministère de la Défense, et ancien secrétaire général du ministère de l'Intérieur (Britannique) – *Audition le 22/11/2007* 333

5
LES « STRATÈGES »

M. James Dobbins, directeur de l'International Security and Defense Policy Center de la RAND Corporation, ancien ambassadeur des États-Unis auprès de l'Union européenne et *Assistant secretary of state* pour l'Europe (Américain) – *Audition le 25/10/2007* 341

M. Lee Chung Min, enseignant et chercheur dans plusieurs instituts asiatiques, notamment en Corée du Sud et à Singapour (Sud-Coréen) – *Audition le 18/10/2007* 347

M. Sergueï Rogov, directeur de l'Institut des États-Unis et du Canada de l'Académie des sciences de Russie (Russe) – *Audition le 18/10/2007* 355

Sir Lawrence Freedman, membre de l'International Institute for Strategic Studies (IISS), professeur d'études sur la guerre et vice-principal pour la recherche au King's College de Londres (Britannique) – *Audition le 31/10/2007* 361

M. Ashley J. Tellis, *senior associate* du Carnegie Endowment for International Peace (Américain) – *Audition le 31/10/2007* 365

M. Ariel Levite, ancien membre du cabinet du président Rabin, ancien directeur général adjoint du Commissariat à l'énergie nucléaire (Israélien) – *Audition le 08/11/2007* 377

M. Ghassan Salamé, ancien ministre de la Culture, de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur du Liban, directeur de recherche au CNRS/CERI et membre de plusieurs commissions et conseils scientifiques (Libanais) – *Audition le 08/11/2007* 381

M. James B. Steinberg, *senior fellow* à la Brookings et doyen de la LBJ School of Public Affairs de l'Université du Texas, chercheur et diplomate, ancien *Deputy national security adviser* de l'administration Clinton (Américain) – *Audition le 15/11/2007* 389

M. Hitoshi Tanaka, *senior fellow* du Japan Center for International Exchange, ancien ministre adjoint des Affaires étrangères (Japonais) – *Audition le 15/11/2007* 395

M. Raul Benitez Manaut, enseignant et chercheur au centre de recherches sur l'Amérique du Nord de l'Université nationale autonome de Mexico, ainsi qu'au Woodrow Wilson Center du Smithsonian Institute (Mexicain) – *Audition le 22/11/2007* 401

Cet ouvrage a été transcodé et mis en pages
chez NORD COMPO (Villeneuve-d'Ascq)

N° d'impression :
N° d'édition : 7381-2183-X
Dépôt légal : juin 2008

Imprimé en France