

**Défense
et Sécurité
nationale**

LE LIVRE BLANC

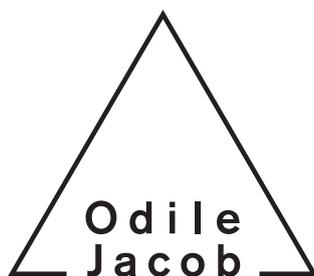
Défense et Sécurité nationale

LE LIVRE BLANC

préface de

Nicolas Sarkozy

Président de la République



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 XXI ^e 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 ^{xxi} 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.

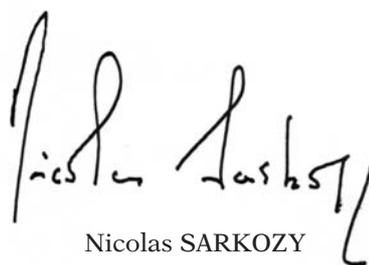
De ce travail émerge un nouveau concept ; celui d'une stratégie de sécurité nationale qui associe, sans les confondre, la politique de défense, la politique de sécurité intérieure, la politique étrangère et la politique économique. Cette stratégie porte une ambition européenne et internationale qui est 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 pourrions 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.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Nicolas Sarkozy', with a stylized flourish at the end.

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 1987¹. 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.

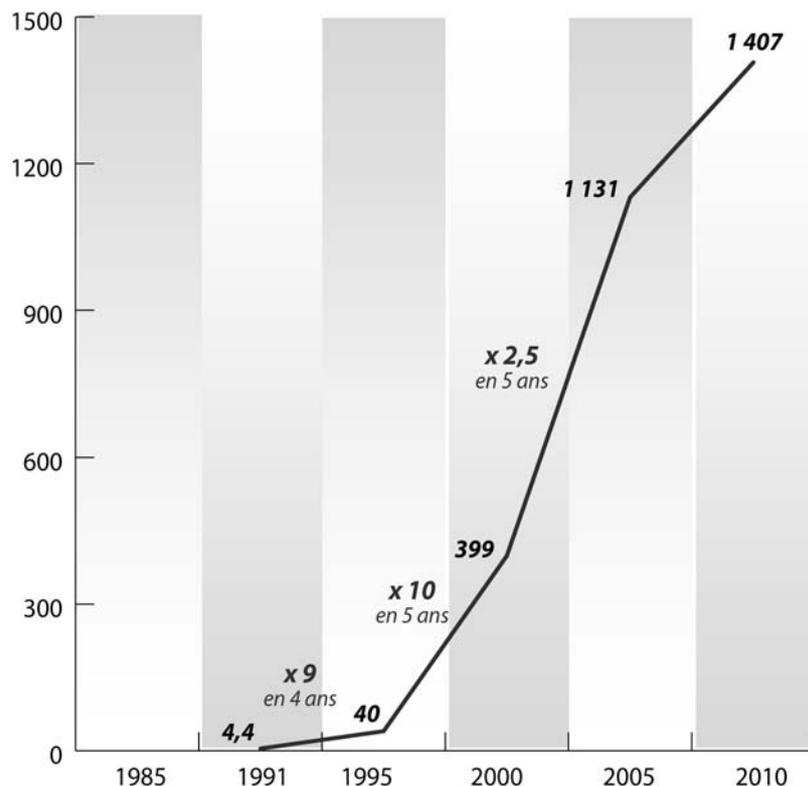
L'interdépendance accrue des marchés et des économies mondiales tempère les risques de confrontation aiguë entre États. On observe, lors d'accidents majeurs d'ordre climatique ou sanitaire, comme à l'occasion du tsunami du 26 décembre 2004, de l'épidémie du SRAS en 2002-2003, ou cette année en Birmanie 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



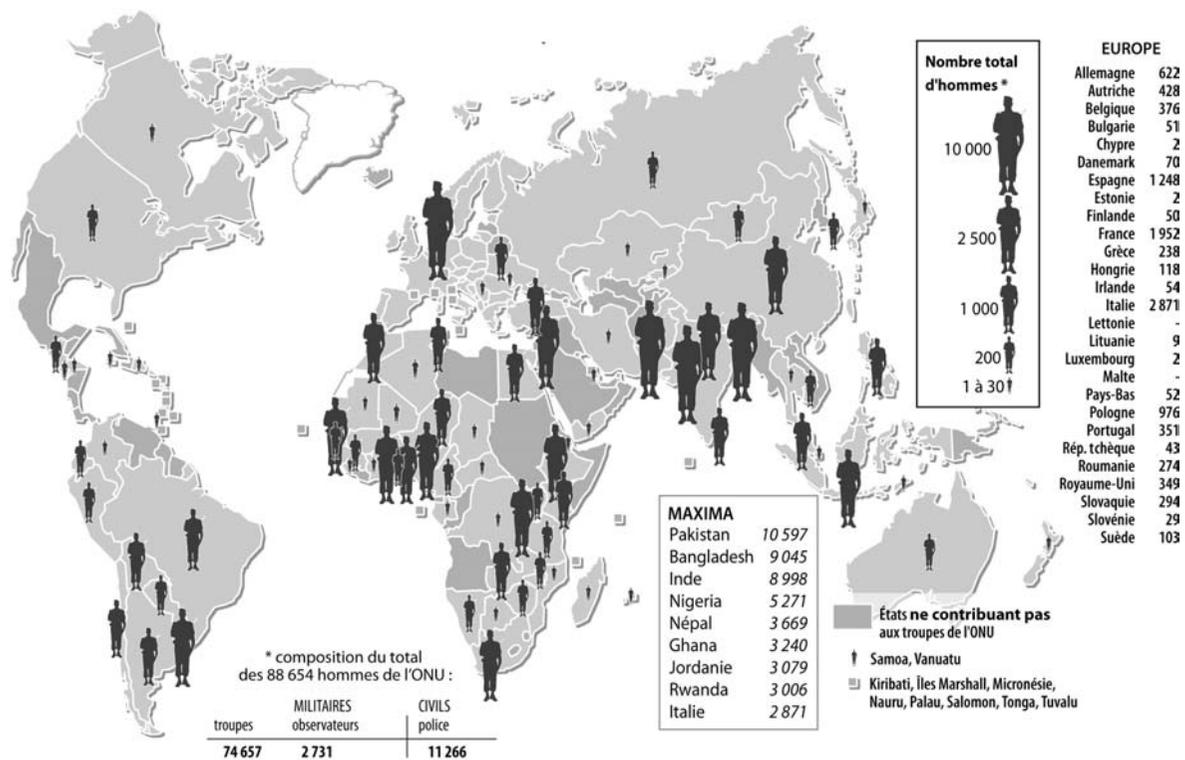
Source : ministère de la Défense (d'après des sources ouvertes).

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 bénéfiques 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.

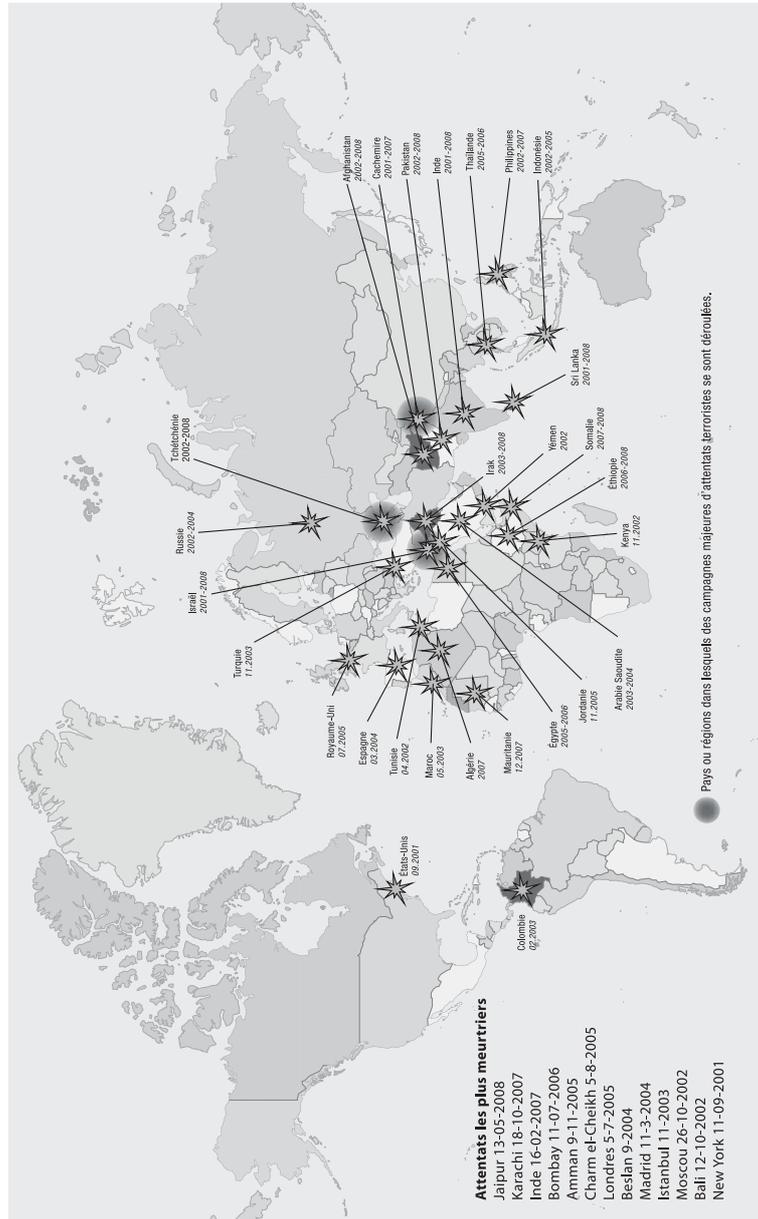
La privatisation de la violence armée se développe. Parallèlement à la généralisation du phénomène des milices dans les États plus fragiles, des sociétés militaires privées se créent en marge ou aux côtés des forces régulières. Ces sociétés assurent la sécurité d'entreprises installées dans des régions 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 RÉVOLUES

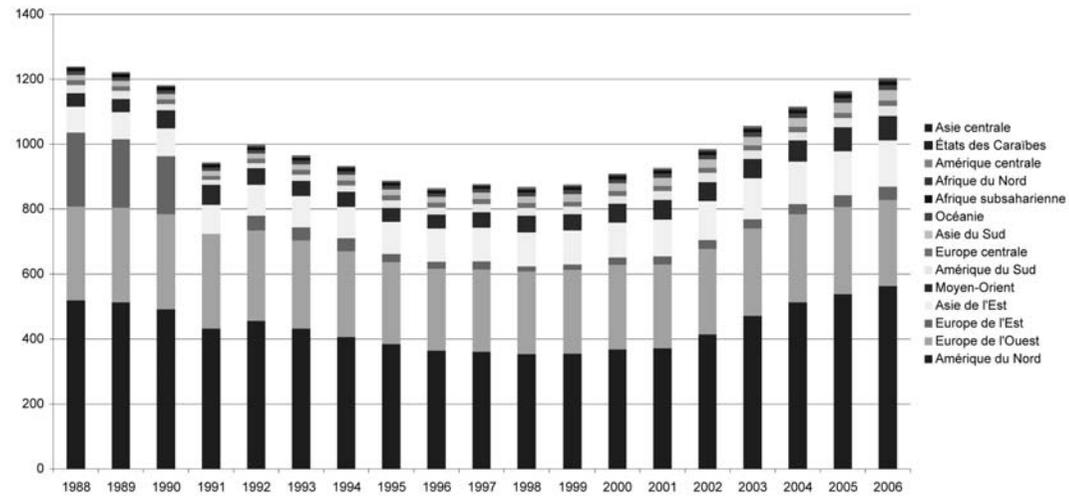
Il convient de mettre à part le cas des *Balkans*, où la situation demeure cependant fragile. Mais la guerre qui avait marqué les pays de l'ex-Yougoslavie tout au long des années 1990 s'est éteinte.

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 chiïtes 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.

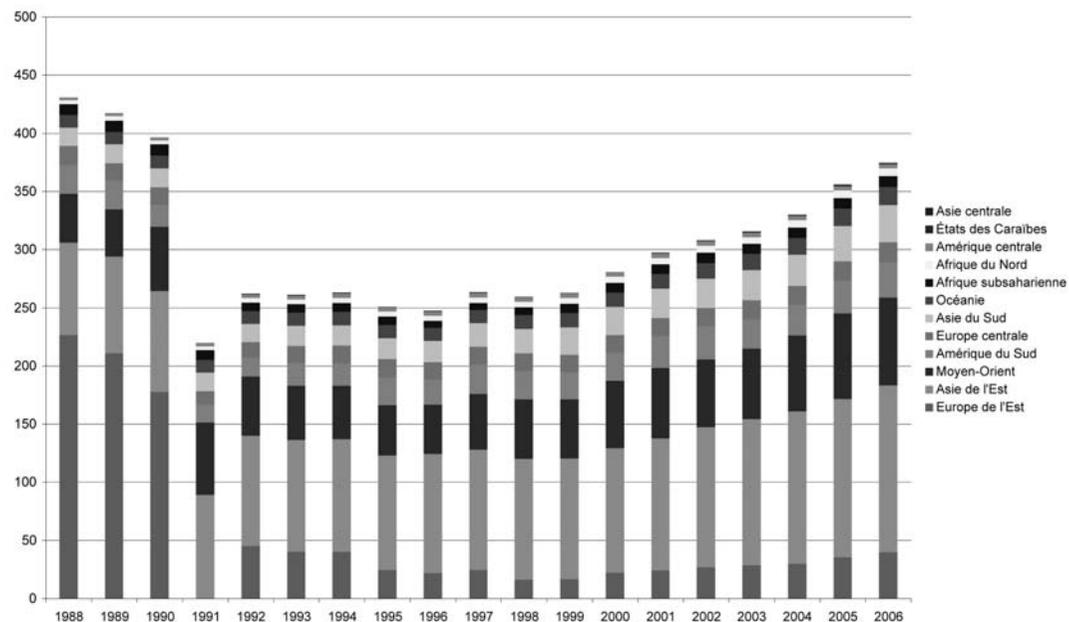
Dans le même temps, les opérations de stabilisation en Afghanistan se prolongent, créant le sentiment que la puissance occidentale

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-Qaïda 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.

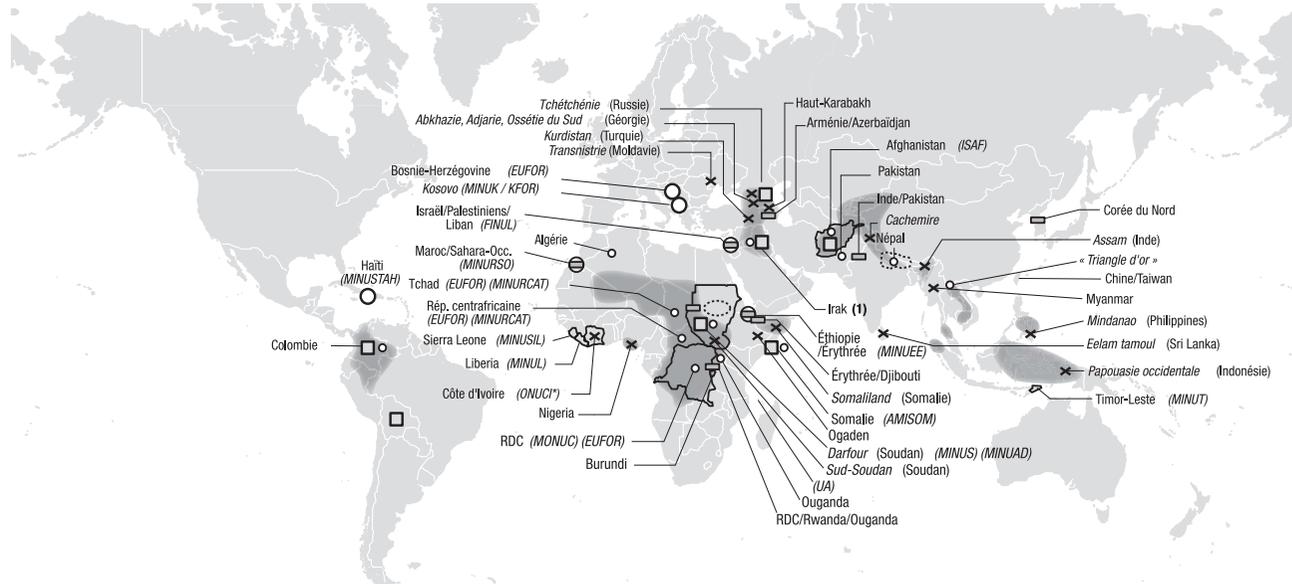
La rupture du *tabou nucléaire* elle-même n'est plus improbable. Les circonstances ont changé depuis l'équilibre dissuasif atteint dans les années 1960. De nouvelles puissances nucléaires sont apparues, dont les doctrines, lorsqu'elles existent, sont mal connues. L'arme nucléaire est présente dans plusieurs 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

(1) : intervention internationale de guerre en Irak

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

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 mégalo-poles ; 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-Qaïda, 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-Qaïda 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 déstabilisation 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.

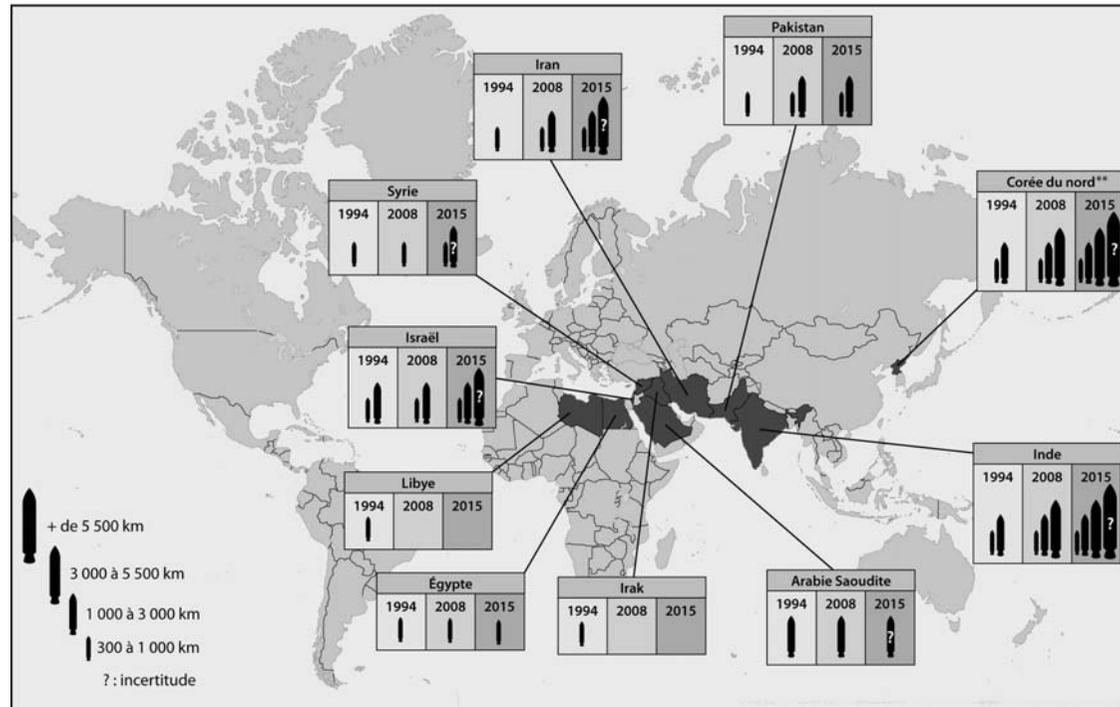
LA MENACE DES MISSILES

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 « cyberspace », 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.

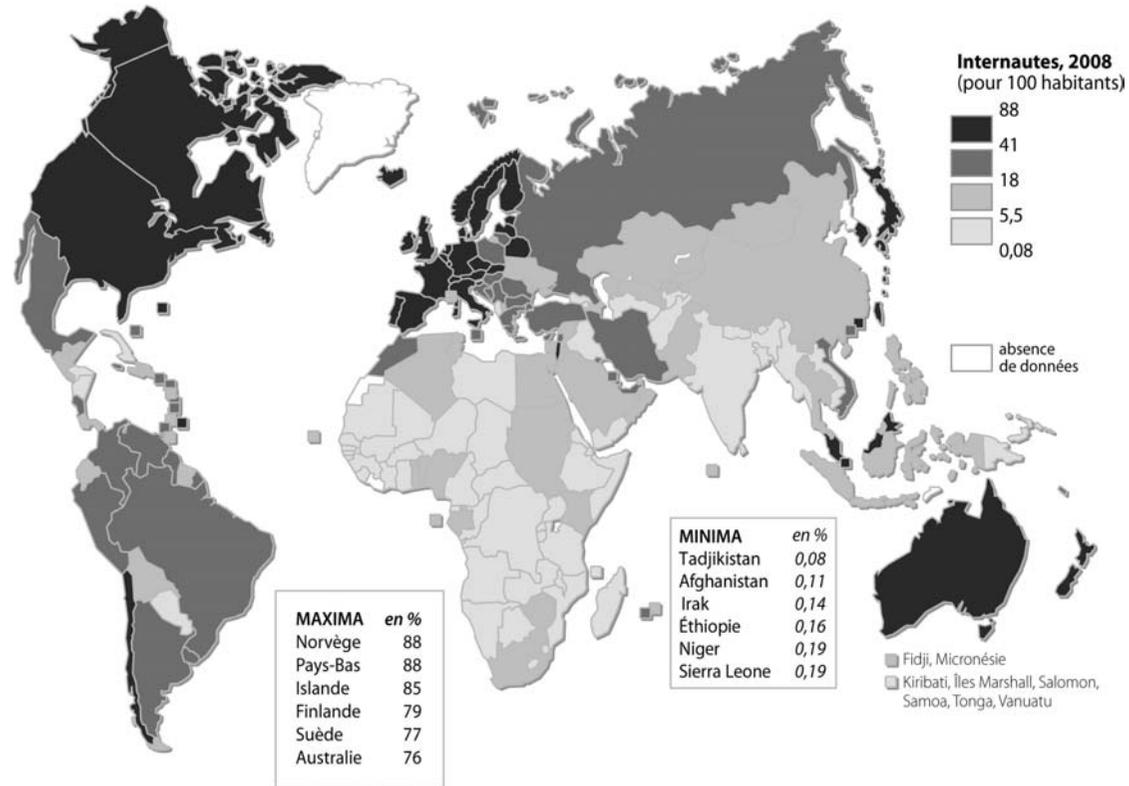
L'évolution des technologies et l'interconnexion des réseaux rendent les seules stratégies de défense passive et périmétrique (de « ligne ») de moins en moins efficaces, même si elles restent nécessaires. *Le passage d'une stratégie de défense passive à une stratégie de défense active en profondeur, 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 cyberspace 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

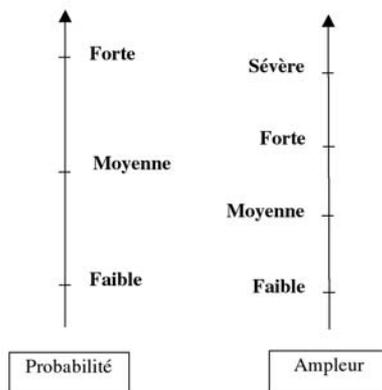
Les fondements classiques des actions militaires et de sécurité du xx^e siècle (larges espaces d'affrontement entre armées, guerre aérienne, aéronavale, aéroterrestre) se sont rapidement transformés. Les interventions internationales de stabilisation et de maintien de la paix sont conduites dans des 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 XXI^e 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 dispersion¹, 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.

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

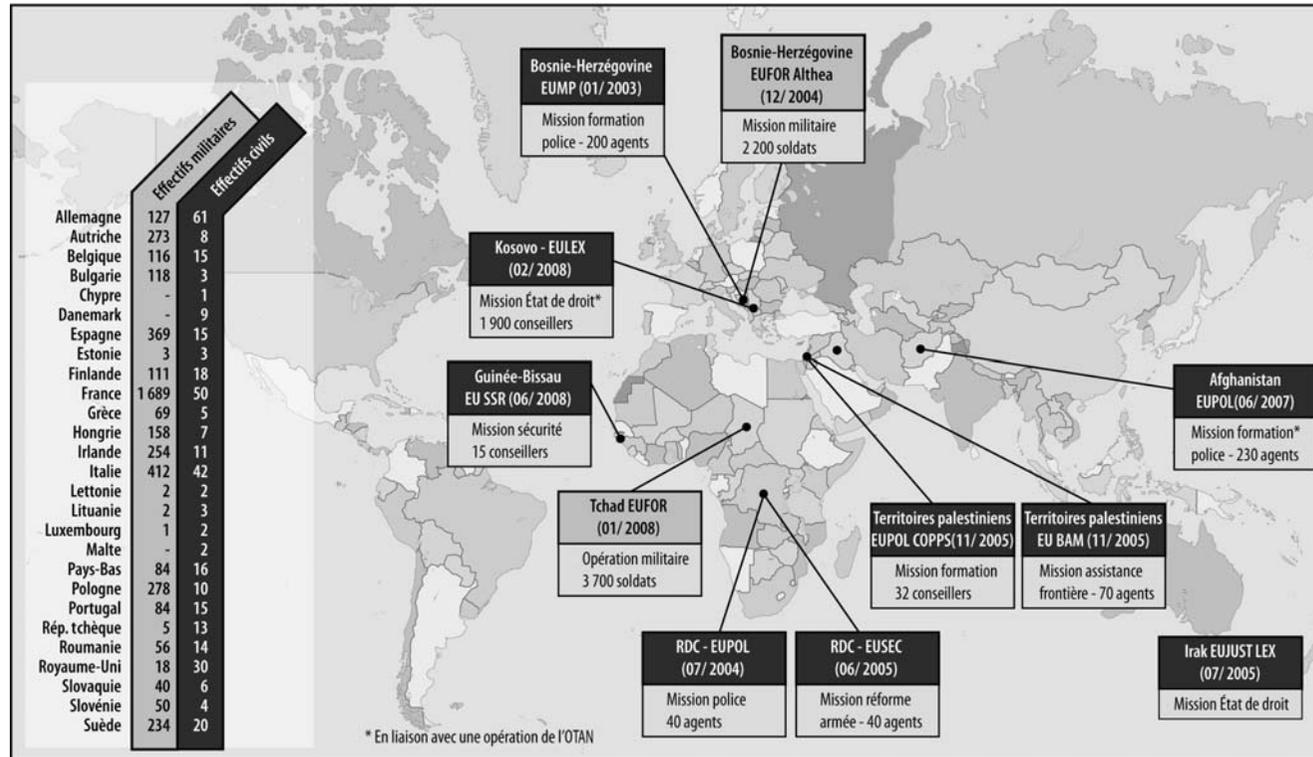
Le *traité de Lisbonne*, signé en décembre 2007, comporte des dispositions qui devraient permettre à la politique étrangère de sécurité et de défense de l'Union de franchir un nouveau cap.

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. *Comblent 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 intérieure¹ : 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 cyberspace. 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 XXI^e 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.

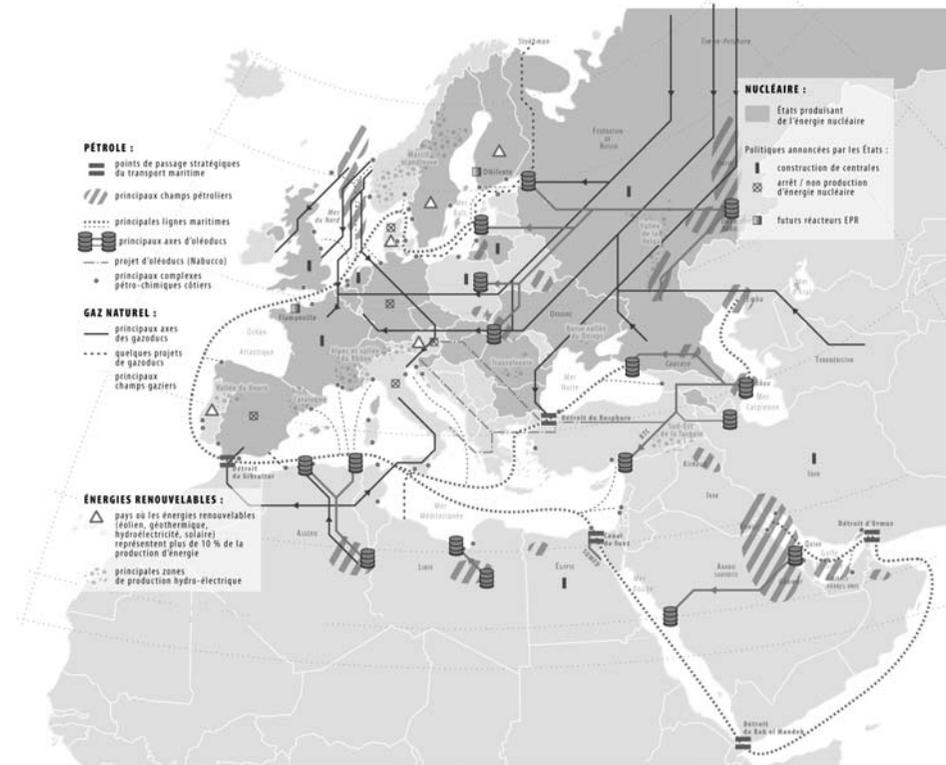
Pour un Livre blanc européen de défense et de sécurité

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 50^e anniversaire en 1999. Depuis le début du XXI^e 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'europanisation 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 Washington¹, 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 60^e 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.

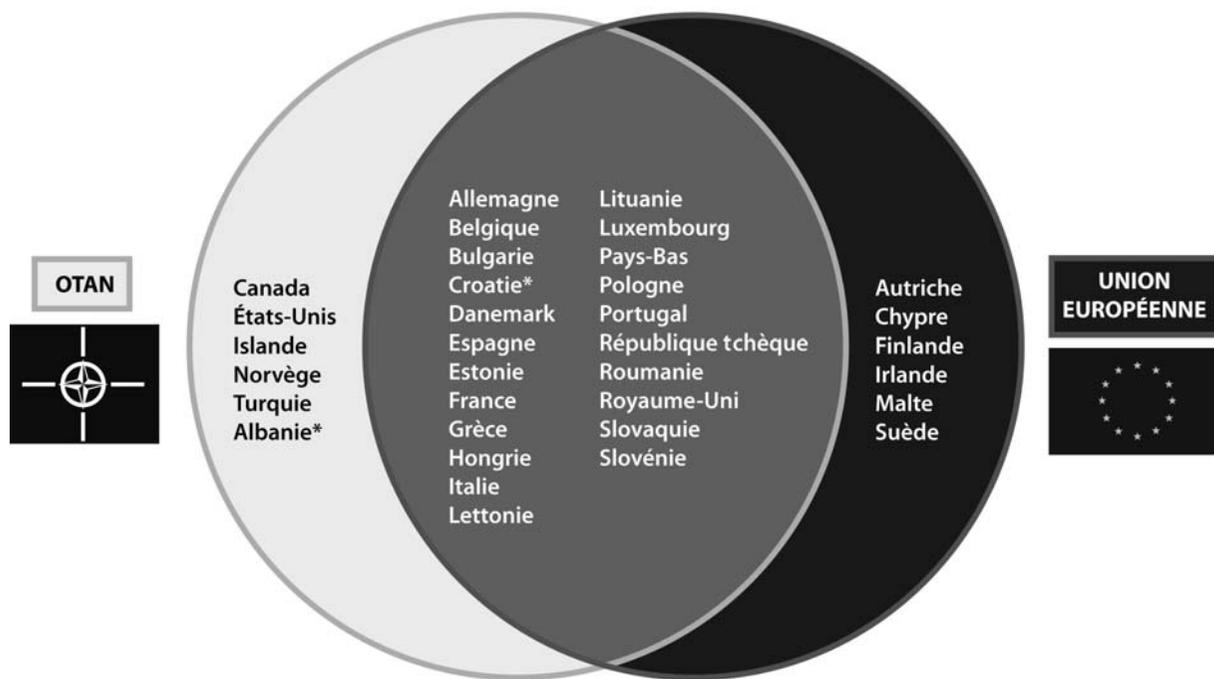
En 1966, la décision prise par le général de Gaulle de retirer la France de l'organisation militaire intégrée avait pour objectif de « rendre leur caractère complètement national à nos armées » et d'éviter toute subordination de nos forces à une autorité étrangère, comme toute présence militaire étrangère 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 ceux¹, 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'Alliance¹, 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 XXI^e 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 XXI^e 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 collective¹, 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 humanitaire¹ », 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 terroristes² ».

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 XXI^e 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 électro-nucléaire 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.