

JANVIER 2008



Cahier du CEREM n°2



RÉFLEXIONS SUR
L'ENVIRONNEMENT
STRATÉGIQUE



cerem

CENTRE D'ÉTUDES
ET DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE



CENTRE D'ÉTUDES
ET DE RECHERCHE
DE L'ÉCOLE MILITAIRE



RÉFLEXIONS SUR L'ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE

AVERTISSEMENT

*Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.
Elles ne constituent en aucune manière une position
officielle du ministère de la défense*



PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Afin d'en faciliter la lecture, le présent document est présenté en quatre parties distinctes:

PARTIE I :

- un synoptique énumérant en six pages l'essentiel des conclusions auxquelles sont parvenus les membres de l'atelier de recherche. Chacun des items le constituant est accompagné d'une indication de renvoi aux pages dans lesquelles se trouvent les développements afférents.

PARTIE II :

- une réflexion sur les notions de sécurité et de défense.

PARTIE III :

- une analyse de l'environnement stratégique actuel avec une vision prospective portant à deux décennies.

PARTIE IV :

- une analyse des grands défis stratégiques que la France pourrait avoir à affronter durant cette période.

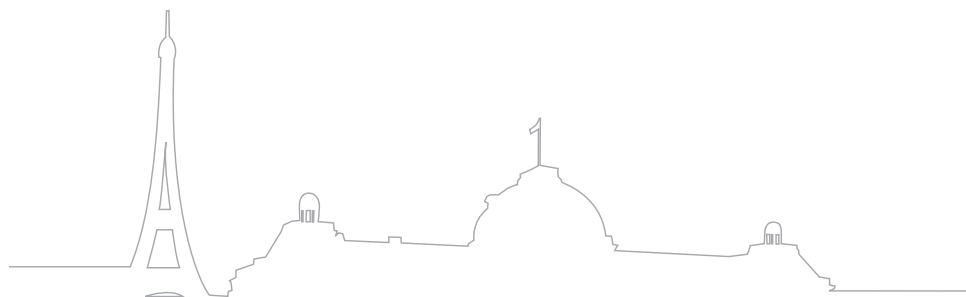


AVANT PROPOS

La France souhaitant conserver un rôle important au plan international, son dispositif de défense et de sécurité doit prendre en compte un large spectre de risques et de confrontations possibles et montrer, dans une posture permanente de défense et de sécurité, une grande adaptabilité face aux modes d'action innovants qui pourraient lui être opposés.

Cela implique une analyse approfondie du contexte stratégique et de l'évolution probable de celui-ci à une échéance de quinze à vingt années voire plus.

Les champs analysés dans ce document apparaissent comme des éléments-clés de l'évolution de l'environnement stratégique de la France et de l'Europe. Ils ont été l'objet d'une évolution sensible aux cours de la dernière décennie et ont de ce fait contribué à modifier, parfois profondément, cet environnement.





LE CEREM

De création récente, le Centre d'Etudes et de Recherche de l'Ecole Militaire (CEREM), implanté à l'Ecole militaire et placé sous l'autorité du Directeur de l'Enseignement militaire supérieur, a pour mission de développer, de promouvoir et de faire rayonner la réflexion en matière de défense et de stratégie militaire avec pour objectif de contribuer notamment à la diffusion de nouvelles idées.

En juillet 2007, Il s'est structuré en trois départements :

- Le monde conflictuel contemporain
- Le traitement des conflits et des crises
- Les aspects diplomatiques et juridiques

Au sein des départements, ses ateliers de recherche associent systématiquement des officiers supérieurs et des officiers généraux à des personnalités civiles du monde de l'université et de la recherche (professeurs et maîtres de conférences des universités, chercheurs) ainsi que de la haute administration et de l'entreprise. La durée de ces ateliers est variable en fonction de l'importance du sujet traité mais s'étend en toute hypothèse sur plusieurs mois. Aucun de ces ateliers n'a vocation à être pérenne et se dissout à l'issue de ses travaux, objets d'une publication.

Les membres de l'atelier de recherche "Réflexions sur l'environnement stratégique"

Ce groupe de travail a été constitué au début de l'année 2007 en vue de réfléchir sur l'environnement stratégique mondial dans la perspective de l'élaboration d'un futur nouveau Livre blanc de la défense. Ses travaux se sont déroulés de février à septembre 2007.

Jean-Paul PANCRACIO

Professeur des universités (Droit public)

Chef de projet du Pôle recherche de l'enseignement militaire supérieur, devenu le CEREM en juillet 2007

Modérateur du groupe de travail, rédacteur du document

Vincent DESPORTES

Général de division

Commandant le Centre de Doctrine et d'Emploi des Forces (CDEF)

Guillaume GELEE

Général de brigade aérienne

Commandant le Centre d'Enseignement Supérieur de l'Air (CESA)

Bruno CLERMONT

Général de brigade aérienne

Secrétariat Général de la Défense Nationale (SGDN)

Benoît LUGAN

Capitaine de vaisseau

Etat-major des armées (EMA) puis inspection générale des armées

Michel GRINTCHENKO

Colonel (T)

Officier d'état-major à l'Inspection générale des Armées

Nicolas QUILLET

Préfet, ancien préfet de la zone de défense Ouest

Secrétaire général adjoint du Secrétariat Général pour les Affaires Européennes (SGAE)

Jean-François GUILHAUDIS

Professeur émérite à l'université Pierre Mendès-France de Grenoble

Dominique DAVID

Directeur de recherche et Directeur exécutif à l'IFRI (questions stratégiques et militaires)

Enseignant à Science Po

Membre du Conseil scientifique de la Défense, Rédacteur en chef de Politique étrangère

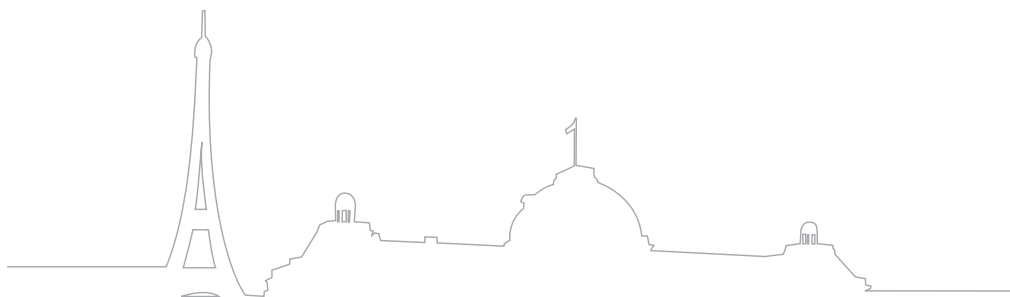
Marie-Christine DEMORTIER

Administrateur civil hors classe, ancien élève Ecole Nationale d'Administration

Chargée de mission au Centre Interarmées de Concepts, de Doctrines et d'Expérimentations (CICDE)

Sophia CLEMENT-NOGUIER

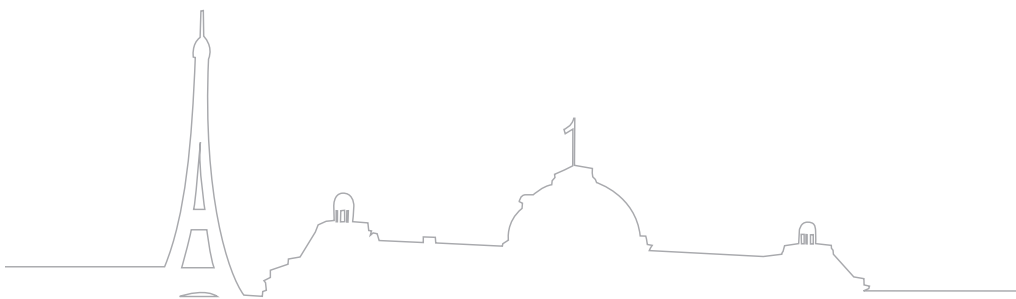
Chercheuse à la Fondation pour l'Innovation Politique





TABLE

■ PARTIE I - SYNOPTIQUE	9
■ PARTIE II - LES NOTIONS DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ	16
■ PARTIE III - L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL.....	20
I - Le potentiel de puissances émergentes	20
1 - L'évolution de l'idée de puissance	21
2 - La compétition entre puissances étatiques dans le monde.....	24
3 - Deux évolutions mondiales possibles	28
II - La posture américaine	29
1 - Guerre à terme indéfini et <i>homeland security</i> , tournant stratégique ?	29
2 - Des modes opératoires diversifiés dans la relation interétatique	30
3 - La difficile adaptation de la puissance à l'asymétrie.....	30
4 - France : coopérer avec les Etats-Unis en préservant une autonomie stratégique.....	31
III -La construction européenne et l'Europe de la défense	32
1 - L'Europe de la défense, une réalité parcellaire	32
2 - Les lenteurs de la construction européenne obstacle stratégique.....	32
3 - L'Engagement de la France dans le développement de l'Europe de la défense	33
4 - Espace euro-méditerranéen, Union méditerranéenne	35
IV -L'OTAN et son évolution	35
1 - Partenariat, partage capacitaire, complémentarité	35
2 - La part de la France	37
V - Les insuffisances de l'organisation internationale et la multiplication des crises.....	38
1 - La multiplication des crises	39
2 - Les lacunes structurelles de la société Internationale	40
3 - La militarisation de l'espace extra-atmosphérique	42
4 - L'apparition d'attaques électromagnétiques contre des Etats	45
5 - L'instabilité pérenne du continent africain	45
■ PARTIE IV - LES GRANDS DÉFIS STRATÉGIQUES	47
I - Les enjeux de sécurité dans un monde globalisé.....	47
1 - Les enjeux particuliers nés de la mondialisation	47
2 - Les défis de sécurité dans un monde globalisé	50
3 - Globalité de la vision, globalité de la réponse	57
II - Le défi environnemental	59
III -Le défi de la nature des conflits et des opérations	60
1 - S'adapter à l'évolution de la nature des conflits	60
2 - Construire la légitimité de l'intervention	61
3 - Gagner la population à la légitimité de l'intervention	62
4 - Organiser la prévention	62
5 - Conjuguer prévention et reconstruction	63
6 - Mettre en phase temps politique et temps de la mission	64
7 - Assurer la cohérence diplomatique et militaire	65



SYNOPTIQUE



L'analyse de l'environnement stratégique de la France dans une perspective de deux décennies, conduisent les membres de l'atelier de recherche à proposer les pistes et idées suivantes, extraites des développements présentés à la suite dans le document :

- **Une vision d'ensemble des questions de défense et de sécurité est indispensable de nos jours.** Ces deux volets doivent donc être l'objet d'un effort d'approche et de compréhension global.
- **Pour autant, sans négliger une vision d'ensemble, défense et sécurité nationale correspondent à des fonctions qu'il faut savoir différencier.** Fut-ce en sous-catégories d'une notion englobante, elles doivent être différenciées car elles peuvent correspondre à des missions et à des métiers différents, que les forces dédiées (les trois armées et la gendarmerie nationale, la police nationale, les services de renseignements relevant des unes et des autres, les services de sécurité civile), n'ont pas vocation à accomplir en totale polyvalence.
- **Le monde actuel est un monde « d'interdépendance complexe ».** Il s'agit d'un monde dans lequel un Etat, aussi puissant qu'il soit dans de nombreux domaines, peut néanmoins se trouver en situation de vulnérabilité.
- **La puissance de nuisance.** Le domaine d'exercice de la puissance interétatique s'est restreint. Les adversaires non étatiques acquièrent un pouvoir de nuisance face auquel la seule puissance militaire ne suffit plus. On distingue donc une puissance nuisance dont il faut se prémunir.



- **La puissance d'effet.** Il faut aujourd'hui à appréhender la notion de puissance par la prise en considération des effets obtenus par tel ou tel mode d'action. Il en résulte que l'on peut être plus puissant par les effets obtenus que par les moyens dont on dispose.
- **Passer d'une optique de force pure à une optique de moindre vulnérabilité.** La vraie puissance ne vient plus d'une position de force, même hégémonique mais d'une moindre vulnérabilité.
- **La combinaison intérêts stratégiques-intérêts de puissance.** Il faut conserver l'approche intérêts stratégiques / intérêts de puissance, en l'adaptant à la nouvelle donne mondiale.
- **Nous sommes dans un système relationnel mondial « unimultipolaire ».** La grande puissance que sont les Etats-Unis est la seule à pouvoir intervenir militairement en un quelconque endroit de la planète. Mais elle n'a plus intérêt à mener seule une opération d'envergure.
- **Un monde de puissances régionales.** Dans ce monde multipolaire probable des prochaines années, la puissance étatique deviendra une puissance de type régional. Il ne s'agira plus tellement de puissances universelles, mais sans revenir à la constitution de zones d'influence du type de la période de Guerre froide, il s'agira d'Etats qui assumeront un leadership régional fort.
- **Le frein stratégique représenté par l'Union européenne.** Sur le plan stratégique, chacune des grandes puissances militaires membres de l'Union européenne souffre des manques et des lenteurs de la construction européenne. Cependant, la PESD pourrait offrir une nouvelle dimension stratégique aux pays de l'Union qui possèdent aujourd'hui une politique de défense et de sécurité autonome.
- **La France doit travailler à faire progresser la PESD** afin qu'à terme, une évolution positive de l'Europe de la défense puisse venir influencer aussi de façon positive ses propres choix stratégiques et capacitaires.
- **Union méditerranéenne.** Le lancement d'un projet d'Union méditerranéenne dont la France se ferait le pilote aurait, entre autres, le mérite de donner à notre pays un espace d'autonomie stratégique absolument essentiel, y compris au regard de notre contribution à la lutte contre le terrorisme international compte tenu des velléités clairement affirmées désormais par *Al Qaida* de s'installer et d'agir dans les pays du Maghreb contre les intérêts français notamment.



- **OTAN.** De façon pragmatique, la France aiderait ses partenaires Européens à gagner un espace de liberté en vue de construire l'Europe de la défense (PESD) en apaisant ses relations avec l'OTAN. D'autant que les Européens auront dans les années qui viennent à mettre en oeuvre un relationnel OTAN / Union européenne qui leur permette de travailler à développer l'Europe de la défense dans un esprit de complémentarité avec l'OTAN.
- **OTAN.** L'OTAN ne doit pas être enfermé dans un partage fonctionnel aux lieu et place d'un partage capacitaire, du type : à l'OTAN la guerre conventionnelle / à l'Union européenne les opérations politico-militaires. Il faut promouvoir les bons partages capacitaires susceptibles d'être efficaces dans ces deux domaines.
- **OTAN.** Nécessité de bien identifier les domaines dans lesquels les partenariats OTAN/UE sont envisageables et utiles. Cela concerne a priori tous les domaines dans lesquels le partage de capacités n'entraîne pas réduction manifeste ou nuisible d'autonomie pour la France et les pays membres de l'Union : une partie du renseignement (y compris le segment pris par les drones), le spatial (incluant l'alerte avancée), les transports de projection ou « transports stratégiques », etc.
- **L'espace.** Dans l'avenir, l'espace sera probablement un espace de combat. Or la participation budgétaire à la militarisation de l'espace n'est pas en France à la hauteur des discours volontaristes. L'Europe dans son ensemble y est déficiente, alors même qu'y ont été développées des capacités technologiques de premier plan.
- **Espace électro-magnétique et cyber-attaques.** Les flux d'informations qui sont essentiels pour une armée peuvent désormais être considérablement perturbés voire annihilés par de telles attaques. D'où la nécessité de pouvoir fonctionner même sur ce plan, en mode dégradé. En ce domaine, il ne doit pas seulement s'agir de contrer les conséquences d'une cyber-attaque mais d'être également capables de lancer des attaques de ce type.
- **Terrorisme de masse.** La nécessité d'avoir à intervenir sur un territoire étatique étranger, voire sur un territoire « zone grise » que ne contrôle plus l'Etat auquel il appartient, est une perspective d'emploi de nos armées. Dans un tel contexte, aucun type de riposte ne saurait être exclu a priori de la part de la France.
- **La France doit préserver son autonomie ou présence stratégique.** Au regard des Etats-Unis et de l'exigence d'une coopération étroite avec ce principal allié, la France doit s'efforcer néanmoins de définir, à la fois par elle-même et dans le cadre européen, ses intérêts fondamentaux, ses zones prioritaires d'engagement, ses formes d'engagement.



- **Un livre blanc de la politique étrangère de la France.** Fixant les grandes orientations « stratégiques » de notre diplomatie, il pourrait être l'utile complément au Livre blanc de la défense et de la sécurité nationales.
- **L'effet militaire, ou stratégique.** Il n'est plus qu'un médiateur entre un effet politique et un autre effet politique. Les chefs militaires doivent cependant, pour résoudre des situations complexes sur le terrain opérationnel, disposer d'un appui politique solide et à long terme.
- **La guerre n'est pas morte.** Elle a pour l'instant quitté nos frontières immédiates, mais a changé de nature (elle n'a plus de frontières). L'analyse des vulnérabilités montre bien que même si la probabilité est faible de voir nos armées conduire une guerre conventionnelle à court ou moyen terme, cette hypothèse ne saurait être négligée pour autant. Des renversements d'alliances peuvent intervenir très vite, en quelques mois, entraînant la concrétisation de risques jusque-là lointains voire insoupçonnés.
- **Une recrudescence possible des conflits interétatiques.** L'analyse des grands enjeux de sécurité conduit à souligner une recrudescence possible de ce type de conflits. Le défi pour nos armées est donc de se préparer à affronter les crises du monde contemporain tout en ne négligeant pas l'hypothèse d'avoir à s'engager dans une guerre conventionnelle de grande ampleur mais dans laquelle l'ennemi utiliserait à coup sûr, parallèlement à des formes classiques d'engagement, des moyens de réponse asymétriques.
- **La puissance est en train de se concentrer tout en se relativisant.** Elle n'a jamais été l'apanage d'un aussi petit nombre d'Etats et dans le même temps, elle n'a jamais été autant relativisée.
- **Un phénomène de nivellement relatif de la puissance.** Il y a dans le monde de ce début de XXI^e siècle, une certaine forme d'égalisation de la puissance des Etats en relation directe avec le phénomène d'interdépendance complexe précédemment évoqué dans l'item n° 2.
- **Le monde évolue dans une logique de puissance et de nuisance.** Le pouvoir de nuisance devient la puissance du faible. Le traitement des foyers de nuisance est donc un enjeu important dans l'environnement stratégique actuel.
- **La victoire militaire ne suffit pas, il faut obtenir la victoire globale.** Cette victoire qui ne crie pas victoire est à la fois militaire, politique, économique, sociétale... Il ne s'agit donc plus seulement



d'intervenir, mais bien de régler la question dans sa globalité, ce qui demande des structures adaptées et efficaces, tout spécialement au plan interministériel en interne mais aussi.

- **L'imbrication des phases de coercition (haute intensité) et de stabilisation devient la norme.** Cela contribue notamment de façon essentielle à faire des interventions extérieures, des interventions de longue durée.
- **La prise en compte de la population locale.** C'est avec elle que la paix se gagne. L'importance de la prise en compte de la population dans les conflits : nécessité de gagner les coeurs et les esprits. Pour cela il est essentiel de tenir compte des perceptions du monde qu'a la population locale. Théorie du « choc des perceptions ».
- **Une armée ne s'improvise pas.** C'est un outil qui doit arriver à maturité avant d'être employé. On ne peut se passer de la qualité quand on s'inscrit dans la durée, au seuil de la violence, ni fonder sa politique sur le bon vouloir d'alliés. De même, une armée n'est pas qu'un outil militaire (débouché industriel, outil diplomatique, creuset de coopération, foyer d'intégration nationale).
- **Trouver le bon équilibre entre puissance technologique et besoins en effectifs opérationnels.** La recherche de puissance technologique, si elle est évidemment nécessaire, ne doit pas occulter les besoins en personnels, spécialement d'un point de vue opérationnel.
- **Environnement stratégique évolutif et programmes d'armements.** Il existe une opposition entre la fluctuation rapide de l'environnement et donc de l'analyse stratégiques et la stabilité nécessaire aux programmes d'armement. L'adéquation est difficile à mettre en oeuvre car il n'y a pas réellement de réactivité d'un programme d'armement.
- **Penser l'adaptabilité des armements.** D'où en effet la nécessité de bien penser l'adaptabilité de ces armements à des environnements stratégiques que l'on ne connaît pas encore mais dont on peut supposer qu'ils seront différents de celui de l'époque à laquelle ils ont été conçus.
- **La meilleure adaptabilité est une adaptabilité d'origine.** L'adéquation paraît devoir être recherchée en conséquence dans une adaptabilité des armements, mais à la condition qu'elle soit d'origine, dès le stade de la conception du programme, faute de quoi elle sera plus onéreuse et moins réussie.



- **Ne pas tout sacrifier à l'interopérabilité.** Qu'elle soit européenne ou développée dans le cadre de l'OTAN. Les matériels des différentes armées nationales n'ont pas à être identiques et cela n'est pas même nécessaire à l'efficacité dans le cadre d'une opération multinationale. Paradoxalement, l'interopérabilité trop poussée pourrait mener à une réduction des capacités et surtout de l'adaptabilité à de nouveaux environnements stratégiques.

- **Des choix à faire pour définir des « zones d'intérêt » prioritaires.** Au vu des risques et des ressources, même dans l'hypothèse où le budget de la défense serait maintenu à son niveau actuel, il pourrait être souhaitable, afin d'en tirer le meilleur parti, de parvenir à une vision limitative des espaces mondiaux pour y dessiner des « zones d'intérêt » prioritaires. Des choix forts sont probablement à faire en ce domaine.

- **Adaptation des contrats opérationnels des armées.** En toute hypothèse, les contrats opérationnels de nos forces armées devront être adaptés et mis en cohérence avec les ressources octroyées à ces dernières.

- **Le nombre de combattants (au sens large de personnels opérationnels).** Il est lié au format global des armées et à une réorganisation interne de celles-ci comme de l'ensemble du ministère de la défense. En d'autres termes, il y a en ce domaine une incidence mécanique : si l'on veut augmenter les effectifs dédiés au front office, il faudra réduire ceux qui sont dédiés au back office.

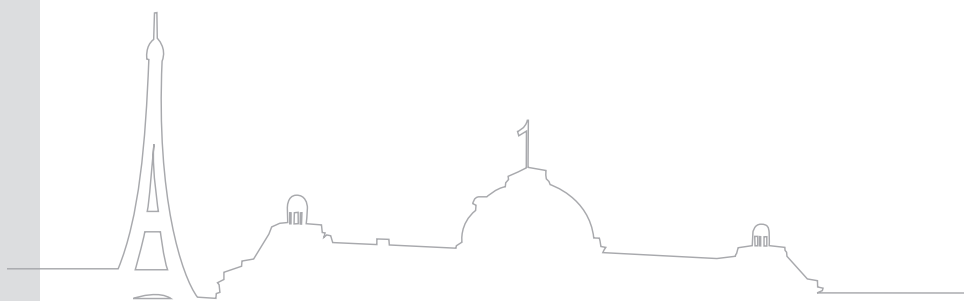
- **Les interventions militaires en milieu urbain deviennent la norme.** Les guerres d'aujourd'hui et certainement de demain sont principalement des opérations en milieu urbain. Ce phénomène devrait être amplifié par la multiplication des mégalofoles dans les pays défaillants. Or ces interventions sont les plus coûteuses en effectifs car les plus difficiles à mener. En milieu urbain, comme en guérilla, il ne faut pas exclure un ratio de 20 combattants pour 1 adversaire.

- **La juste place de la supériorité technologique.** Bien que parfois insuffisante, cette supériorité doit toutefois être recherchée en permanence. Elle est nécessaire (frappes de précision), pour obtenir la victoire militaire, particulièrement dès lors que l'adversaire cherche à attirer nos forces dans les villes en vue d'y mener une lutte asymétrique. En particulier, le complément de l'arme aérienne et des troupes au sol est une exigence dans le combat urbain.

- **Le caractère global du traitement des crises.** Celui-ci requiert une action internationale (coalition où les moyens mis en oeuvre par la France doivent correspondre à ses ambitions et au maintien de son rang) et un traitement interministériel, les moyens militaires ne pouvant suffire à obtenir les effets désirés et suffisants pour atteindre l'état final recherché, qui est de nature politique.



- **L'exigence du traitement interministériel des crises.** Le traitement d'une crise, la définition de la stratégie particulière à y développer, la mise en place des moyens à y consacrer, nécessitent aujourd'hui systématiquement l'intervention coordonnée de plusieurs ministères : défense, affaires étrangères, intérieur, économie et finances... Cette réalité s'impose d'autant plus dans le cadre des actions communes de la PESD où la France doit parler de façon univoque.
- **L'exigence d'une approche globale et de synchronisation des différents volets d'une action.** Les volets diplomatiques, militaires, humanitaires, économiques... ce que l'on pourrait appeler la « globalité d'action amont » est une capacité dont la France ne dispose pas actuellement. Il doit y avoir en ce domaine une véritable synergie constructive globale, permettant d'associer à la préparation des décisions les différents services de l'Etat et de les faire fonctionner dans un cadre interministériel (voir item précédent) mais aussi avec les ONG.
- **L'ONU.** L'ONU reste une organisation incontournable pour conférer la légitimité à une intervention extérieure, mais son action risque d'être entravée par des clivages de type « guerre froide » (blocage russe et chinois) au niveau du Conseil de sécurité dont la représentativité sera de plus en plus contestée compte tenu de l'échec de sa réforme. La France doit par conséquent continuer à militer, comme elle le fait depuis un certain nombre d'années, pour une meilleure représentativité du Conseil de sécurité.
- **La notion de résolution des crises.** Cette notion devrait remplacer celle de projection de puissance, peu explicite, en tant que quatrième composante des fonctions stratégiques désignées par le *Livre blanc* de 1994. Quand il ne s'agit plus de prévention mais que les crises ont éclaté, quelles que soient leur nature et leur localisation (territoire national ou étranger) on est en situation de résolution et non plus de gestion.



LES NOTIONS DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ



Les trois objectifs qui étaient assignés au *Livre Blanc sur la Défense* de 1994 demeurent pertinents :

- 1) mieux comprendre notre temps et le rôle qu'y joue la défense du pays ;**
- 2) inscrire la politique de défense dans la perspective à long terme qui lui est indispensable ;**
- 3) expliquer la défense et susciter l'adhésion des Français.**

Le chapitre initial du *Livre blanc* portait sur une analyse du contexte stratégique mondial dont dépend évidemment la définition du positionnement stratégique de la France ainsi que la détermination du format de ses armées sur un nouvel horizon de quinze à vingt ans, avec si nécessaire une projection à trente ans pour élargir la perspective.

Toutefois, avant d'aborder l'analyse de ces différents éléments constitutifs de l'environnement stratégique de notre pays et d'en tirer *in fine* une vision synoptique, il est indispensable de prendre en compte le lien nouveau et chaque jour plus étroit qui apparaît entre les deux grandes fonctions de défense et de sécurité. Si le précédent *Livre blanc* était de façon significative dédié à la Défense, son successeur devra être un *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, comme en témoigne déjà l'appellation de la Commission chargée de son élaboration.

Aussi bien, définir ne serait-ce que brièvement, le lien existant aujourd'hui entre la défense et la sécurité est-il un préalable essentiel à l'analyse de l'environnement stratégique.

Les armées participent à la sécurité des Français prise dans une perspective globale. Cette évolution est motivée par des considérations



stratégiques mais elle s'appuie au surplus sur une attente réelle et forte des Français en la matière. Les armées y trouvent d'ailleurs une part de la reconnaissance, également forte, dont elles sont l'objet ainsi qu'une réalisation concrète du lien armée-nation.

Au cours des dernières années, les exemples de participation de l'armée à des missions de protection directe des citoyens français ont été nombreux:

- 1) L'engagement des armées dans le plan *Vigipirate* est, dans un contexte durable de risque terroriste sur la France, un engagement quotidien mobilisant de nombreux militaires. Il s'agit de sécuriser le territoire et les populations contre un risque d'agression.
- 2) L'engagement dans de vastes opérations de dépollution du littoral, notamment lors du naufrage du pétrolier *Erika*.
- 3) L'engagement contre l'épidémie de Chikungunya à la Réunion et à Mayotte en 2006 (850 militaires par jour, dont une partie venue en renfort de métropole).
- 4) L'engagement dans le secours à la population lors des inondations dans le Sud-est de la France en décembre 2003 : 700 hommes dès les premières heures s'ajoutant aux 1000 militaires des unités de la protection civile et 12 hélicoptères. La mission des armées dans ce cadre a consisté dans l'évacuation et l'aide à l'hébergement, la reconnaissance, l'aide à la mobilité, l'aide aux populations, puis la sécurisation des lieux évacués.
- 5) Et à titre éventuel, le soutien planifié des armées à la gestion de crise liée à une crue majeure de la Seine monopoliserait jusqu'à 10 000 militaires des trois armées pour des missions de sécurité civile et de sécurité générale (25 unités élémentaires *proterre* + 15 unités élémentaires du génie + 1 escadrille de l'ALAT).
- 6) La participation de la marine nationale à deux opérations multinationales planifiées de lutte contre le narco-trafic : *Carib Venture* et *Carib Shield*. Lors de ces deux opérations, outre les moyens affectés (1 frégate de surveillance et son hélicoptère Panther, 1 patrouilleur), la marine nationale a déployé un détachement de 15 commandos, 1 avion de patrouille maritime et 1 remorqueur de haute mer (5 mois au total).

A ces engagements dont on voit qu'ils nécessitent des moyens importants en personnel et en matériel, il convient d'ajouter les opérations de sauvegarde de nos concitoyens expatriés. Ainsi, depuis 1990, les armées ont participé sur des territoires étrangers à 27 opérations d'évacuation de ressortissants français et de ressortissants d'autres pays qui nous en faisaient la demande. Les deux plus récentes, et au demeurant particulièrement représentatives de ce qui



peut être demandé aux armées dans ce cas, ont été l'évacuation des ressortissants français de Côte d'Ivoire sous la protection de la force Licorne en novembre 2004 (8 000 ressortissants en moins de 15 jours dont 1 500 exfiltrés militairement ; elle a requis la mobilisation d'environ 1000 militaires) et l'évacuation de ressortissants au Liban au cours de l'été 2006 dans le cadre de l'opération Baliste (mobilisation de 1700 militaires pour l'évacuation de 14000 ressortissants, dont 10000 Français, sous la menace des belligérants).

Enfin, la posture permanente de sûreté se trouve actuellement renforcée sous le forme d'une augmentation du nombre des avions de chasse en alerte ainsi que de la mise en place d'un dispositif d'alerte d'hélicoptères armés pour protéger les sites sensibles, particulièrement les centrales nucléaires.

Ces exemples démontrent que, face au besoin de sécurité de nos concitoyens, les armées sont toujours très sollicitées, en tant que service de l'Etat disponible et réactif, pour des missions qui ne relèvent pas du tout ou pas spécifiquement du domaine militaire.

L'atténuation des frontières entre les deux domaines de la sécurité intérieure et de la défense - que s'efforce de traduire sans y parvenir clairement et de façon insatisfaisante la formule « continuum sécurité-défense » - n'a pas que le territoire national pour champ de réalisation. Elle se manifeste également dans des interventions qui ont lieu loin du territoire national en vue de traiter directement certaines menaces. De telles interventions peuvent avoir par exemple pour objet de lutter contre le terrorisme mais elles peuvent aussi avoir pour cadre l'action de l'Etat en mer, pour lutter contre des trafics illicites de toute nature au-delà des limites de la mer territoriale.

Plusieurs notions globalisantes ont été proposées par les concepteurs de doctrines de défense et de sécurité en France et à l'étranger : sauvegarde générale, sécurité globale... Certains auteurs vont jusqu'à avancer que la notion de défense nationale est dépassée. Ces notions et approches sont utiles en ce qu'elles facilitent l'accès à une vision d'ensemble des problèmes et des défis que pose aujourd'hui la protection de la population et du territoire de la France.

Mais, le jeu conjugué du confort matériel et de l'esprit sécuritaire tendant à émousser l'esprit de défense, il existe un risque que le rôle premier des armées dans l'emploi légitime et maîtrisé de la force à l'extérieur du territoire national soit devancé par celui qu'elles jouent dans les missions humanitaires et de service public. Or les armées doivent demeurer dédiées essentiellement à leur mission de défense et à l'emploi de la force dans le cadre d'engagements de haute intensité, y compris dans la perspective d'un conflit majeur, dont le risque n'a pas disparu dans le monde d'aujourd'hui. Toute autre formule, au prétexte d'une omniprésence quotidienne des



préoccupations de sécurité, aurait pour effet de dissoudre le concept de défense et avec... les armées elles-mêmes. Accomplir des missions de sécurité en tout genre ne nécessite pas les mêmes compétences, les mêmes entraînements, le même état d'esprit, la même rusticité, ni les mêmes matériels qu'une mission consistant à se tenir prêt à tout moment à des affrontements de haute intensité. Comme on le verra plus loin, une armée ne s'improvise pas du jour au lendemain pour la haute intensité. Quand celle-ci a été perdue de vue, y revenir est difficile, long et nécessairement tardif.

Dès lors, sans perdre de vue cette vision d'ensemble, défense et sécurité correspondent à des fonctions qu'il faut aussi savoir différencier, fut-ce en sous-catégorie d'une notion englobante car elles peuvent correspondre à des missions et à des métiers différents, que les forces dédiées (les trois armées et la gendarmerie nationale, la police nationale, les services de renseignements relevant des uns et des autres, les services de sécurité civile) n'ont pas vocation à accomplir en totale polyvalence. Certains corps ont principalement une mission de défense, d'autres ont principalement une mission de sécurité, les uns et les autres s'apportant un appui réciproque en tant que de besoin, mais sans s'y dissoudre.

Ainsi, sauf événements exceptionnels, comme l'hypothèse extrême d'une situation d'état de siège officiellement décrétée, les forces armées de la France n'ont pas pour mission principale d'assurer la sécurité intérieure du pays, même si elles prêtent évidemment leur concours à de telles actions comme dans la mise en oeuvre du plan *Vigipirate*, la sécurité des grands événements, l'intervention lors de catastrophes naturelles majeures, etc. Les forces armées de la France ont une mission générale :

- 1) de protection des intérêts fondamentaux du pays et de son territoire
- 2) de contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales dans le cadre de mandats multilatéraux.

C'est cette ampleur que paraît devoir revêtir et assumer la notion de défense de la France aujourd'hui. En effet, même les interventions au titre de la sécurité collective (point « 2 » ci-dessus) contribuent de façon indirecte à assurer la défense du pays. Pour autant, les forces armées ont en tout premier lieu une mission générale de protection du territoire.



L'ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL



En 2007, l'environnement international de la France, appréhendé sous une forme synthétique, peut être analysé autour de cinq axes majeurs :

- Le potentiel de puissances émergentes.
- La posture américaine.
- La construction européenne et l'Europe de la défense.
- L'OTAN.
- Les insuffisances de l'organisation internationale.

I. LE POTENTIEL DE PUISSANCES ÉMERGEANTES

Le concept de puissance constitue un axe transversal de l'ensemble de ce chapitre. Il semble avoir, par ses composantes, considérablement évolué depuis le *Livre blanc de la défense* de 1994. Ce premier élément est essentiel dans l'analyse du nouvel environnement stratégique de la France puisque de cette émergence naîtront les concurrents et les alliés potentiels de demain.

La démarche part de la question suivante : dans le paysage stratégique qui est le nôtre, quelles sont les puissances dont on peut estimer qu'elles sont d'ores et déjà des puissances émergentes et quelles sont celles qui seraient susceptibles de le devenir à l'échéance de deux décennies ?

Toutefois, la réponse à cette question, qui laissera nécessairement une place à l'aléatoire et à l'indéterminé, ne peut être apportée sans un examen préalable de l'évolution que pourrait avoir connue le concept même de puissance depuis le *Livre blanc de la défense* de 1994.



1 - L'évolution de l'idée de puissance

La notion de puissance est le plus souvent associée à celle d'Etat. On parlera ainsi des grandes puissances ou des puissances moyennes tout comme on parlera des puissances maritimes ou des puissances nucléaires. Dans cette acception, qui correspond au sens le plus classique du terme, puissance et Etat vont de pair. Cela ne veut pas dire que tous les Etats sont des puissances, mais que tout ce qui est qualifié de « puissance » est nécessairement un Etat. La souveraineté, qui est la caractéristique même et l'essence de chaque Etat est un statut juridique international. Elle confère un certain nombre d'attributs à l'Etat, un certain nombre de compétences internationales qui sont indépendantes d'un statut politique de puissance ou de non puissance et qui lui demeurent indissolublement affectés tant qu'il existe.

Les concepts de souveraineté internationale et de puissance doivent donc être dissociés, un Etat ayant la première sans pour autant bénéficier de la seconde. Un Etat peut se trouver à un moment déterminé de son histoire en situation de faiblesse extrême, sans cesser cependant d'être un Etat souverain capable en cela de signer des traités, de prendre des engagements internationaux, d'échanger des missions diplomatiques, d'ester en justice internationale contre un autre Etat, d'exiger le respect de son intégrité territoriale et de l'exercice exclusif de ses compétences sur son territoire.

Pour autant, dans un monde globalisé comme celui que nous connaissons, on doit se demander si l'Etat est le seul point de fixation de la puissance ? Est-ce la seule possibilité de rencontrer l'exercice effectif de la puissance ?

Puissance d'Etat

A cet égard, on peut en premier lieu considérer que la puissance est en train de se concentrer et qu'elle n'a jamais été l'apanage d'un aussi petit nombre d'Etats. Mais on peut également considérer qu'elle n'a jamais été autant relativisée. En fait ce ne sont pas tant les formes de puissance qui se sont diversifiées que les modes d'action dans les relations internationales dont tous ne relèvent pas, loin de là, de l'expression d'une forme de puissance.

Si on la considère comme un phénomène strictement étatique, la puissance apparaît aujourd'hui concentrée sur un petit nombre d'Etats. Toutefois elle se heurte à un développement sans pareil des modes de nuisance susceptibles de créer des situations de vulnérabilité même chez le plus fort. Par conséquent la société internationale contemporaine voit se développer simultanément un phénomène de concentration de la puissance étatique et un phénomène de relativisation de cette puissance par une diversification sans pareil des modes et des capacités de nuisance d'autres acteurs.



C'est l'effet d'un monde « d'interdépendance complexe » (Robert Keohane et Joseph Nye) dans lequel un Etat, aussi puissant qu'il soit dans un certain nombre de domaines d'activités - militaire, diplomatique, économique, financier, énergétique, technologique, agro-alimentaire, éducatif, culturel, etc. - peut se trouver en situation de vulnérabilité dans d'autres. Cette vulnérabilité relative joue comme élément réducteur de l'ensemble de ses capacités d'action, donc de sa puissance globale. Dans le monde contemporain, la vraie puissance ne vient pas d'une prétendue position hégémonique ou d'une quelconque omnipotence mais appartient « à celui qui est le moins vulnérable » (M.-Cl. Smouts, D. Battistella, P. Vennesson).

Cela conduit à s'interroger sur l'évolution qu'a connue la puissance de fait au cours des dernières années. La puissance classique, réservée à la relation entre Etats, conçue en termes de capacité militaire, de capacité à exercer un pouvoir de contrainte envers d'autres Etats, mais aussi en termes de capacité de dissuasion au sens le plus large de ce mot qui rejoint la notion de *soft power*, est de plus en plus relative.

Puissance diffuse

Deux nouvelles formes d'exercice de la puissance, susceptibles de rayonner hors du cadre de la relation interétatique, semblent devoir être identifiées : la puissance de nuisance et la puissance d'effet. L'une et l'autre sont au demeurant complémentaires.

La puissance de nuisance. Dans le monde qui s'ouvre à nous, il conviendra probablement de détacher la notion de puissance de celle d'Etat. Sauf quand il est manié comme une arme par un Etat, le terrorisme possède sa source dans des groupes privés plus ou moins identifiés mais qui acquièrent par ce moyen une véritable puissance de nuisance. Dans ce champ l'idée de puissance brise l'exclusivisme de sa relation ancienne avec l'Etat.

De la même façon, un Etat encore modeste par sa structure démographique, par ses capacités militaires, par son économie, par l'état de son influence et de son rayonnement global dans le monde peut néanmoins, à un moment donné, disposer d'un ensemble de contre-mesures qui lui confèrera une certaine capacité stratégique et par lesquelles il sera en position de s'opposer avec efficacité à beaucoup plus puissant que lui, voire de s'opposer à l'ensemble de la société internationale.

La puissance d'effet. Elle est directement en relation, mais pas exclusivement, avec la puissance de nuisance. Elle en est un complément. Il faut ainsi se résoudre aujourd'hui à appréhender la notion de puissance par la prise en considération des effets obtenus par tel ou tel mode d'action.



Cela revient à considérer que l'on peut être en définitive plus puissant par les effets obtenus que par les moyens dont on dispose.

Un tel cadre d'analyse, en partant de la puissance considérée par les effets qu'elle engendre, conduit à y inclure le terrorisme, mais aussi la criminalité transfrontières organisée. De même, le processus des grandes concentrations de groupes de sociétés par le moyen de la fusion-acquisition donne naissance à d'immenses groupes dont la logique comportementale pourrait bien être de se couper de façon croissante des Etats. Cela alors même que ces groupes, aussi puissants qu'ils soient, sont de plus en plus amenés à intégrer dans leur stratégie interne la prise en compte de leur image auprès de la société civile internationale, dans le domaine environnemental ou dans celui des conditions sociales de leur production par exemple.

Il faut cependant souligner qu'un Etat bride sa puissance par son observation des règles communes qui régissent l'emploi de la force. En temps normal, il dispose d'une formidable puissance potentielle et d'une puissance d'effet limitée, ce qui favorise dans un rapport asymétrique, celui qui ne se plie pas aux règles limitatives. En revanche, le temps de guerre permet de libérer en puissance d'effet une grande partie de la puissance potentielle. Il s'agit donc de ne pas sous-estimer la puissance globale et d'identifier les mécanismes qui permettent de la convertir instantanément en puissance d'effet.

Autres considérations sur le statut de puissance

En dehors de ces nouveaux modes de possession, d'expression et d'exercice de la puissance, d'autres éléments constitutifs d'un statut de puissance, et déjà identifiés comme tels par le passé, se sont renforcés au cours des dernières années.

La possession de l'arme nucléaire est de ceux-là. Un pays comme l'Iran, dont les tendances proliférantes sont désormais avérées, en fait manifestement un élément de conquête d'un futur statut de puissance régionale, si ce n'est plus. La puissance économique, quelle soit de nature primaire (industrielle), secondaire (agro-alimentaire) ou tertiaire (commerce des services), est également un élément essentiel du statut de puissance. L'exemple en est donné par la Corée du Sud qui a pris rang incontestablement parmi les puissances régionales d'Asie, mais aussi et à un degré encore supérieur par la Chine et l'Inde. L'importance des investissements consacrés à la recherche, à l'innovation et à la formation supérieure au sein d'un pays est également considérée comme productive de puissance à moyen ou long terme.

Enfin, si à une partie ou à la totalité de ces éléments vient s'ajouter une dynamique démographique, une pyramide des âges non inversée mais assise sur un socle solide de population jeune, il est certain que l'on est en présence d'un processus de production de puissance.



Le résultat produit par l'ensemble de ces facteurs est un phénomène de nivellement relatif : il y a dans le monde de ce début de XXI^e siècle, une certaine forme d'égalisation de la puissance des Etats en relation directe avec le phénomène d'interdépendance complexe précédemment évoqué. Le domaine d'exercice de la puissance interétatique s'est restreint et les adversaires non étatiques acquièrent un pouvoir de nuisance face auquel la seule puissance militaire ne suffit plus.

2 - La compétition entre puissances étatiques dans le monde actuel

Il ne s'agit pas ici de classer des puissances mais d'évaluer les rapports ou interactions de puissance.

Une très grande puissance non hégémonique

Les Etats-Unis demeurent la puissance dominante du monde actuel. Ils ont confirmé au cours des deux dernières décennies leur statut d'unique très grande puissance, tout spécialement sur le plan militaire.

Mais si l'on transpose l'analyse de puissance sur le plan politique, à l'échelle mondiale, l'évidence paraît moins nette et un certain nombre d'éléments autorisent à relativiser, dans une certaine mesure, l'effcience de ce statut de très grande puissance à laquelle on prête volontiers un caractère hégémonique. Comme on l'a vu précédemment, un certain nombre de facteurs jouent dans le sens d'une relative égalisation de la puissance. C'est en cela que l'on peut considérer que se produit actuellement un abaissement relatif de la puissance des Etats-Unis, sans en conclure pour autant que les Etats-Unis ne seraient plus une très grande puissance. Ils le demeurent.

De plus, il existe dans la société internationale actuelle un tel niveau d'interdépendance économique, financière, énergétique que les rivalités politiques entre Etats se trouvent elles-mêmes relativisées dans leur portée.

Ainsi, en voyant les tensions politiques et diplomatiques qui se sont fait jour depuis plusieurs années entre la Chine et le Japon sur différents prétextes (négationnisme scolaire japonais, par exemple) mais d'un autre côté, le dynamisme de leur partenariat économique, tout donne à croire que ces deux pays différencient plusieurs catégories et plusieurs niveaux de relations. Il en résulte que, globalement, une crise diplomatique, même relativement tendue, ne porte le plus souvent pas atteinte fondamentalement à la stabilité de ces relations.

Les jeux de puissance

Il existe actuellement une compétition réelle entre la Chine et le Japon et une autre compétition, plus larvée, mettant en jeu un degré



moindre de puissance, entre l'Inde et le Pakistan. Elles ne sont pas situées uniquement sur un plan économique mais également sur celui de la sécurité et de la défense. Ces deux compétitions peuvent déboucher sur des situations très différentes. Outre les réformes structurelles qu'il a su intelligemment mener pour redynamiser son économie et supporter notamment une concurrence plus vive avec la Chine, le Japon paraît s'orienter inexorablement vers un réarmement par la remise en cause de l'article 9 de sa constitution. Ce n'est pas tant l'acquisition de l'arme nucléaire que paraît viser le Japon qu'un renforcement de sa puissance militaire conventionnelle ainsi que d'une liberté d'investissement dans le domaine spatial militaire.

De son côté, la Chine, tout en poursuivant un développement économique extrêmement rapide qui exerce dès à présent une pression sur les approvisionnements énergétiques et de matières premières dans le monde, conserve une revendication territoriale envers Taiwan (île de Formose), Etat qui bénéficie de la protection des Etats-Unis. Il y a là un risque potentiel de crise majeure dans cette partie du monde qui ne peut être écarté et qui prendrait la forme d'un conflit interétatique. La Chine, dont le budget de défense s'accroît au même rythme que son PIB, a augmenté de 50 % en cinq ans son ratio « dépense militaire par habitant » ce qui lui permet de moderniser rapidement ses capacités militaires et de développer des secteurs nouveaux (espace, missiles nucléaires balistiques, marine, futur avion de chasse).

En revanche, les enjeux autour de l'Inde semblent moins importants. Même si ce pays, qui vient de fêter le 15 août 2007 le soixantième anniversaire de son indépendance, est en train de parvenir au statut de grande puissance émergente (PIB dépassant désormais les 1 000 milliards de dollars et une croissance atteignant près de 10% en 2006, avec une percée notoire dans le secteur des services) ; son évolution est pour l'heure plus difficile à prévoir. Nombre d'experts économistes prédisent son accession au 3^e rang mondial à l'horizon 2025. Mais sur le plan militaire, la résurgence d'une relation conflictuelle grave avec le Pakistan n'est pas à exclure. En ce domaine, cela dépendra en partie de l'évolution de ce dernier et de sa capacité à lutter efficacement contre la montée et l'influence politique grandissante d'un islam extrémiste. Cela dépendra également de la capacité des autorités pakistanaises à contrôler de façon effective, du point de vue de la sécurité, l'ensemble de son territoire, y compris la ville de Karachi, sa capitale. L'Inde s'affiche cependant, à l'instar de la Chine, comme une nouvelle puissance militaire. Elle est sur le plan budgétaire en total parallélisme avec son voisin : un budget de défense qui s'accroît au même rythme que son PIB et un ratio « dépense militaire par habitant » qui est également en croissance de 50 % durant les cinq dernières années.



La Russie fait également de son côté un effort substantiel de modernisation et de développement de ses capacités militaires avec un ratio « dépense militaire par habitant » qui a été multiplié par 3 durant les cinq dernières années. Ce pays annonce une programmation budgétaire en matière d'armement de l'ordre de 145 millions d'euros pour la période 2007-2015. En dépit du facteur positif qu'est l'importance de ses sites de ressources énergétiques (pétrole, gaz naturel...), la Russie aura à affronter le défi d'une dépression démographique inexorable à l'échéance des prochaines décennies. Il existe également une alliance objective entre la Russie et la Chine. Elle paraît liée en effet à la pression que les Etats-Unis exercent actuellement sur le monde. Cette alliance a une nature fondamentalement stratégique mais ce serait probablement une erreur de la considérer comme étant de pure circonstance. L'organisation de manoeuvres militaires communes sino-russes de grande envergure intervenues en 2007 en est le symbole. L'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS : Russie, Chine, Kazakhstan, Tadjikistan, Kirghizstan, Ouzbékistan) constituée en 2001 pour lutter contre le terrorisme dans la région mais dont la vocation est en train de s'élargir pour mieux faire face à l'OTAN, en est un des lieux d'expression.

Au demeurant, ni la Chine ni la Russie ne peuvent être perçues comme étant des Etats susceptibles de s'aligner sur un autre. Ils doivent donc être considérés en eux-mêmes comme des pôles d'influence, en dépit du fait qu'ils ne sont pas dénués, comme l'Inde, de toute entrave interne à leur progression vers un état de plus grande puissance. Croissance et développement ne suffisent pas à faire ni à maintenir une grande puissance : de trop profondes inégalités économiques et sociales, la pression (Inde) ou la dépression (Russie) démographiques, le vieillissement de la population (Chine, Russie), le manque de respect des droits de l'homme, les problèmes environnementaux, les questions de gouvernance demeurent pour ces nouvelles puissances des obstacles potentiels à leur influence mondiale dans les premières décennies du XXI^e siècle.

Au regard du potentiel de puissance existant ou émergeant en Asie, et en considérant les choses du point de vue de la France et de l'Union européenne, deux situations différentes peuvent se présenter à terme.

D'une part, si l'un des deux premiers Etats, Chine ou Japon, parvenait à acquérir une influence régionale complète, la France et l'Europe en subirait nécessairement certaines conséquences. Il paraît donc y avoir une politique d'équilibre à mener y compris sur le plan de la défense et c'est notamment en cela que le retour du Japon à un degré acceptable de puissance militaire paraît inéluctable.

D'autre part, un autre enjeu politique sera d'éviter une union, même non formalisée, implicite et objective, des puissances asiatiques



(Chine, Japon, Inde et... Russie) contre le pôle économique et politique européen. Rappelons simplement à cet égard qu'en 2006, la Chine et l'Inde ont attiré 40% des investissements étrangers consacrés à la Recherche-Développement (R/D) contre 22% pour l'Europe de l'Ouest. La Chine est actuellement le premier pays d'accueil des investissements à l'étranger, suivie de l'Inde. Dans le même temps, ces mêmes pays, en y ajoutant le Japon, opèrent ouvertement pour limiter les implantations industrielles directes sur leur territoire ainsi que les prises de participations étrangères au capital de leurs entreprises tout en s'ouvrant les marchés occidentaux. La nouvelle loi que viennent de promulguer les autorités chinoises fin août 2007 en vue de durcir les conditions d'acquisitions d'entreprises chinoises par des groupes étrangers ne pourra qu'accentuer cet effet de dissymétrie, même s'il limite quelque peu l'entrée des investissements étrangers.

En Afrique, en revanche, les situations de crises potentielles, si elles sont nombreuses, sont moins aiguës. Mais les conflits africains sont tous des conflits particuliers. Il y a par exemple sur ce continent des « saisons de la guerre ». Il y a également une logique du conflit africain qui est différente de la nôtre, d'où l'intérêt de bien identifier, à chaque fois, le type de conflit auquel on est confronté.

Nous sommes déjà dans un système relationnel mondial dont on peut dire qu'il est « unimultipolaire ». La très grande puissance que sont les Etats-Unis est la seule à pouvoir intervenir militairement en un quelconque endroit de la planète. Mais dans le même temps, les Etats-Unis n'ont plus intérêt à mener seuls, une quelconque opération d'envergure.

Un certain nombre de facteurs égalisent en effet la puissance dans le monde contemporain et jouent par conséquent dans le sens d'un abaissement relatif de la puissance américaine. Par le fait même, ils tendent à élever les autres concurrents. Or si les Etats-Unis se faisaient rejoindre à terme par un ou plusieurs concurrents - l'échéance est tout de même à vingt ou trente ans - situation qu'ils feront tout pour éviter, on reviendrait très probablement non pas à un modèle bipolaire mais plus à un modèle multipolaire, plus dans la logique du système *unimultipolaire* actuel. Ce concurrent pourrait être la Chine ou l'Union européenne, peut-être les deux à la fois. Ces deux pôles sont d'ailleurs identifiés comme tels aujourd'hui par les Etats-Unis eux-mêmes.

Dans ce monde multipolaire probable des prochaines années, la puissance étatique deviendra une puissance de type régional. Sans revenir à la constitution de zones d'influence du type de la période de la Guerre froide, il s'agira d'Etats ou d'entités (Union européenne) qui assumeront un leadership régional fort et dont certains conquerront, sur cette base de puissance régionale, un rayonnement mondial.



3 - Deux évolutions mondiales possibles

Un monde de puissances égalisées

Ce serait par définition un monde multipolaire. Un monde dans lequel, en plus des Etats-Unis actuels, plusieurs pôles de puissance se mettraient en place dont peut-être aucun n'atteindrait individuellement le niveau de puissance des Etats-Unis, mais dont le jeu conjugué ferait de toute façon que les Etats-Unis ne seraient pas en mesure d'exercer un pouvoir de nature hégémonique.

Dans une telle situation, on pourrait voir émerger un pôle constitué par l'Union européenne aidée en cela par la remise en route de son processus d'intégration dans le cadre d'un nouveau traité ; un autre par la Chine. Ces deux ensembles sont déjà présents, au moins potentiellement, à tous les niveaux et dans toutes les composantes de la puissance. Ils disposent entre autres d'une position privilégiée au sein du Conseil de sécurité des Nations unies où ils sont membres permanents, soit directement pour la Chine, soit par l'intermédiaire de deux de ses membres pour l'Union européenne (France et Royaume-Uni).

Un autre pôle de puissance pourrait être constitué par l'Inde, mais qui n'a pas à ce jour acquis les positions internationales de la Chine ; un autre pourrait être constitué par le Brésil qu'il ne faut pas écarter d'un processus vertueux pouvant à terme le conduire à l'acquisition d'une position de puissance internationale.

Un monde de puissances bipolarisées

Comme on l'a vu, cette configuration paraît moins probable dans un contexte de globalisation. Elle ne peut toutefois être écartée. Les modalités de ce monde bipolaire sont à définir selon les pôles susceptibles d'assumer cette fonction mondiale. La bipolarité de la Guerre froide venait consacrer la rivalité de deux systèmes économiques différents, s'excluant l'un l'autre.

Or dans le monde actuel, la rivalité idéologique n'est pas aussi claire. La mondialisation fait que des pays peuvent se trouver temporairement alliés avec des pays qui leurs sont traditionnellement ou potentiellement concurrents. Dans ce contexte, l'évolution des pays satellites des deux grandes puissances qui assumeraient la fonction de pôles de la bipolarité serait très probablement frappée d'une plus grande volatilité et donc de bien plus d'incertitude que dans le monde bipolaire de la période de Guerre froide.

Cette bipolarité pourrait s'organiser autour d'une concurrence entre les Etats-Unis et la Chine. Mais une telle occurrence suppose que la



Chine poursuive son développement actuel avec son rythme actuel, sans soubresaut majeur. La Chine est toutefois encore assez éloignée du niveau de développement qui lui permettrait de concurrencer réellement les Etats-Unis et n'y parviendra pas avant deux décennies. Au regard du niveau actuel de son armée, il lui faudra a priori ce laps de temps avant de parvenir à un niveau suffisant d'autoprotection. La question est aussi de savoir ce que les Etats-Unis tenteront de faire pour empêcher que la Chine atteigne le niveau de parité avec eux ? Il faut envisager qu'ils puissent se lancer dans une forme de guerre énergétique ou de guerre commerciale qui viseraient à contraindre ce concurrent à réduire son rythme de développement.

Au total, les composantes de la puissance ont évolué, elles se sont diversifiées. Mais au-delà de cette diversification, il faut relever la prégnance d'un nouveau facteur, essentiel : l'instabilité et par conséquent l'incertitude que ce phénomène génère sur la notion même de puissance. Il y a là semble-t-il un caractère fondamental et nouveau du monde contemporain : personne aujourd'hui ne peut dire avec certitude ce que seront les puissances de l'avenir.

De façon classique, on considère la puissance comme la faculté d'imposer sa vision, ses concepts, son agenda à l'autre, que ce soit en usant d'un *soft power* (puissance d'influence) ou d'un *hard power* (puissance de contrainte). Mais désormais, la puissance se mesure aussi par ce qu'il conviendrait de nommer une « capacité d'effet » de même que par une capacité de moindre vulnérabilité.

II. LA POSTURE AMÉRICAINE

Quelle est la posture américaine aujourd'hui, comment les Etats-Unis fonctionnent-ils et comment nous obligent-ils, le cas échéant, à fonctionner ?

1 - Guerre à terme indéfini et *homeland security*, tournant stratégique américain ?

L'émergence de différentes puissances et le fait que les Etats-Unis soient à la croisée des chemins avec leur implication dans les crises irakiennes et afghanes, accentuent la fin d'un monde unipolaire. Mais en la matière, tout dépendra de la façon dont les Etats-Unis sortiront de ces crises. En sortant par le haut, ils prouveront qu'ils sont toujours une très grande puissance et leur modèle ne sera pas remis en cause. Comment les Etats-Unis peuvent-ils sortir par le haut en considérant que cette capacité est soumise à beaucoup de conditions ? En toute hypothèse, Il faudrait qu'ils s'illustrent positivement dans la région, en Palestine tout particulièrement.



Une vision un peu différente de la situation consiste à considérer l'Amérique comme étant en guerre depuis 2001, ce qui change quelque peu la donne dans la façon d'interpréter la posture américaine. Aujourd'hui encore, les Etats-Unis se considèrent comme engagés dans une guerre d'ampleur mondiale : la lutte contre le terrorisme alimenté par le fondamentalisme islamique. Or cet engagement est conçu par ce pays comme pouvant être de très longue durée, avec l'idée d'une lutte à terme indéfini contre le terrorisme.

A cet égard, peut-être se trouve-t-on à un tournant de la culture stratégique ? Pour les Etats-Unis, ce qui est aujourd'hui prépondérant dans les préoccupations d'ordre stratégique, c'est la *Homeland Security*, même s'il ne faut pas exclure qu'il puisse y avoir des récupérations de cette doctrine au profit de la lutte contre le terrorisme. En toute hypothèse, les Etats-Unis ne paraissent pas se considérer eux-mêmes, pour l'heure, autrement que dans un rôle hégémonique et ne veulent pas de concurrent à leur niveau.

2 - Des modes opératoires diversifiés dans la relation interétatique

Les Etats-Unis utilisent unilatéralisme et multilatéralisme de façon alternée, pragmatique, au gré de leurs intérêts politiques et stratégiques. Ils utilisent également une synthèse des ces deux modes relationnels que l'on qualifiera de « multibilatéralisme ». Tantôt ils privilégient l'unilatéral - et ils sont les seuls à pouvoir le faire, en terme de capacités - lorsque leur avance technologique et la défense de leurs intérêts fondamentaux le leur commandent (conquête spatiale, bouclier anti-missile) ou lorsque le multilatéral n'a pas fonctionné ; Tantôt ils recherchent le multilatéralisme, même relatif et non institutionnel, comme le montre l'exemple de la coalition constituée en 2003 en vue des opérations en Irak. Enfin, ils pratiquent un mode relationnel intermédiaire qui consiste à traiter simultanément avec plusieurs Etats, mais en restant avec chacun d'eux dans le cadre d'une relation bilatérale, ce qui leur permet de se garantir un effet de pression et de puissance maximal tout en traitant avec un ensemble d'Etats.

3 - La difficile adaptation de la puissance militaire à l'asymétrie

Les Etats-Unis montrent une remarquable constance dans leurs engagements. Stratégiquement, ils sont cependant en difficulté sur les théâtres où ils sont engagés. Leur puissance militaire paraît davantage dimensionnée pour répondre à un adversaire étatique et à un conflit de type classique. De plus, les Etats-Unis peinent à créer les conditions durables de la paix dans les Etats et les régions qui ont été les théâtres de leurs interventions.



Mais force est de reconnaître que cette situation ne leur est pas spécifique. En fait, toutes les nations occidentales sont dans le même cas : nous ne savons pas lutter contre un adversaire non étatique et la réponse militaire, à tout le moins en mode « tout militaire », même dans une phase initiale d'intervention, n'est pas la réponse adaptée. La seule façon de lutter efficacement contre un tel adversaire, c'est précisément d'avoir d'emblée une vision politico-militaire de la crise en cause et celle-ci ne s'obtient que pas une gestion réellement interministérielle - mais plus encore globale en associant les acteurs étatiques et non étatiques - de l'approche de la crise et de sa résolution. Il faut être en mesure de solliciter des moyens, des capacités et des compétences, mais aussi des analyses, de toutes origines: politiques, diplomatiques, militaires, économiques, etc. L'important est également de pouvoir s'intégrer dans la réalité politique locale et non de vouloir imposer nos propres schémas à des sociétés en crise.

4 - France : coopérer avec les Etats-Unis tout en préservant une autonomie stratégique

Dans le moyen terme, la coopération de sécurité et de défense entre l'Europe et les Etats-Unis devra et ne pourra aller qu'en se renforçant. Le contraire représenterait, dans le contexte mondial actuel, un facteur d'affaiblissement mutuel considérable et un risque supplémentaire pour la stabilité mondiale. A cet égard, il convient de prendre en considération que les questions de sécurité se poseront de plus en plus, dans les années qui viennent, sous forme de sécurité des approvisionnements énergétiques et donc de sécurisation des sites stratégiques énergétiques et des voies d'approvisionnement. Or l'Europe dans son ensemble et la France en particulier auront en ce domaine de nombreux intérêts communs avec les Etats-Unis. La défense de ces intérêts devrait les amener à coopérer étroitement. Il n'est pas exclu que ce domaine particulier de la sécurité nationale et de celle de nos alliés devienne un jour aussi prégnant que celui de la lutte contre le terrorisme.

Pour autant, la France doit préserver son autonomie, sa présence stratégique. Elle doit définir, à la fois par elle-même et dans le cadre européen, ses intérêts fondamentaux, ses zones prioritaires d'engagement, ses formes d'engagement. Les meilleurs et les plus puissants de nos alliés pourraient fort bien avoir une analyse erronée d'une situation de crise prévalant dans une région du monde et des moyens propres à la résoudre. Dans une telle hypothèse, rien ne doit nous contraindre à les suivre dans une voie que nous estimerions aventureuse et néfaste au regard de la stabilité mondiale et de nos propres intérêts fondamentaux.



III. LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE ET L'EUROPE DE LA DÉFENSE

1 - L'Europe de la défense, une réalité parcellaire

L'Europe de la défense ne se réduit pas à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Cette dernière y contribue et a, depuis huit ans (Cologne 1999), permis à l'Europe de lancer un certain nombre d'opérations – 16 opérations militaires et de police dont 9 sont en cours à l'automne 2007 – qui lui donnent une réalité sur le plan interne et international. Mais l'Europe de la défense, c'est aussi, en dehors du cadre PESD, la mise en oeuvre de projets communs comme l'avion de transport *A 400 M*, ou les groupements tactiques 1 500.

Cela souligne s'il en était besoin que l'Europe de la défense suppose une volonté politique européenne suffisamment affirmée et déterminée, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle. En la matière rien n'est cependant fermé et la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008 devrait être un facteur positif d'avancée. Pour autant, les propositions de la France devront aussi s'inscrire dans la continuité des présidences précédentes (allemande 2007-1, portugaise 2007-2 et slovène 2008-1) et des lignes d'initiatives sur lesquelles elles ont décidé de travailler au développement de la PESD :

- renforcement de la sécurité aérienne et maritime,
- non prolifération,
- renforcement de la coopération contre le terrorisme,
- lutte contre tous les trafics transfrontières illicites, dont l'immigration clandestine,
- poursuite de la mise en oeuvre des groupements tactiques.

Il en résulte que les potentialités d'une prochaine présidence française de l'Union européenne ne sont pas nulles, bien évidemment, mais ne doivent pas être exagérées. Elles nécessitent pour le pays qui l'assume de définir des priorités réalistes tant d'un point de vue diplomatique que technique, sur les questions de défense et de sécurité.

2 - Les lenteurs de la construction européenne, obstacle stratégique

Il n'en reste pas moins que, à l'heure actuelle, sur le plan stratégique international, chacune des grandes puissances militaires membres de l'Union européenne souffre des manques et des lenteurs de la construction européenne.



Une Europe dont les structures, les institutions, les frontières, la nature juridique internationale définitives restent à déterminer, n'aide pas les responsables politiques des pays membres les plus influents en matière de défense ainsi que leurs états-majors à définir une vision stratégique « longue ». Si ces puissances savent ce qu'elles aimeraient faire dans le cadre européen, et celui de la PESD en particulier, elles ne savent cependant pas exactement, en l'état actuel des choses, où en sera l'Europe dans dix ou vingt ans.

Sur ce terrain, chacune de ces puissances conserve en fait une autonomie quasi totale et cela s'exprime en particulier dans une façon spécifique qu'elles ont de concevoir et de vivre, les unes et les autres, le lien transatlantique avec les Etats-Unis. Cette situation génère en elle-même une faiblesse caractéristique dont fait montre l'Europe dans des situations où il s'agirait de s'opposer à des actions envisagées par d'autres puissances et dont on saurait qu'elles seraient plus déstabilisatrices que réparatrices pour la paix et la sécurité internationales.

Par conséquent, pour tout Etat de l'Union européenne, un défi perdure et se renforce : surmonter l'affaiblissement stratégique créé par les incertitudes de la métamorphose de l'Europe. Plus sensible à la lutte contre la criminalité, l'Union européenne n'a pas encore fait naître de volonté commune de définir une stratégie militaire cohérente. Cela paraît pour l'heure trop complexe au regard du niveau de cohésion atteint. Cela n'en demeure pas moins un objectif à poursuivre et auquel la France doit apporter une contribution énergique. La possibilité de réfléchir à la conception d'un futur Livre blanc européen de défense et de sécurité pourrait y contribuer et impulser une bonne dynamique en ce sens.

3 - L'engagement de la France dans le développement d'une Europe de la défense

La France doit travailler à faire progresser la PESD afin qu'à terme, une évolution positive de l'Europe de la défense puisse venir influencer favorablement ses propres choix stratégiques et capacitaires. Bien que cela soit au-delà du court terme, la source la plus sérieuse et la plus réaliste de réduction des coûts de son outil de défense est probablement là.

Dans la perspective du développement d'une Europe de la défense encore embryonnaire, il existe trois pôles principaux à mettre en phase : Le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne. Il ne s'agit pas pour autant de s'en satisfaire et d'accréditer l'idée qu'une Europe de la Défense pourrait se construire à trois partenaires. Tous les Etats membres de l'Union doivent au contraire s'y impliquer. Cette Europe de la défense n'aura véritablement de sens que s'il existe à sa base une volonté politique partagée. Mais soulever la question de la



construction, aussi rapide que possible, de l'Europe de la défense pourrait conduire à l'émergence d'une volonté politique des 27 Etats membres à prendre en compte cette question.

Pour cela, et du point de vue de la France, une première option qui permettrait de faire progresser cette mise en place serait de prendre acte de la position du Royaume-Uni et de la relation particulière qu'il entretient avec les Etats-Unis. Tant que l'on n'aura pas accepté la légitimité de la position britannique et que l'on n'en aura pas pris acte, on ne pourra pas faire progresser ce projet. Cela permettrait aussi de mieux intégrer dans le processus de construction d'une Europe de la défense, l'« attente d'Amérique » des nouveaux Etats membres de l'Union européenne qui vivent actuellement une véritable fascination pour le « modèle américain », ce qui les rend particulièrement sensibles au *lobbying* bilatéral des Etats-Unis, qui s'est avéré efficace au cours des derniers mois envers des pays comme la Pologne ou la Bulgarie.

Pour cela cependant, il est indispensable que la France accepte d'une part que se forme une Europe de la défense qui soit différente de ce qu'elle souhaite ; d'autre part qu'elle se dote d'un format d'armée susceptible d'être lui-même crédible et attractif pour nos partenaires européens. La France ne doit pas éluder sa responsabilité sur ce plan. Or, notre système de forces est actuellement fondé sur une idée fautive du monde : il est devenu clair que les dividendes de la paix étaient une illusion. Nous paraissions subir encore à l'heure actuelle, le contrecoup de cette doctrine énoncée dans le contexte du monde de 1992, tout comme celle du « nouvel ordre international » annoncé par le président Georges Bush à l'issue de la Guerre du Golfe et de la disparition de l'Union soviétique.

L'outil militaire de la France est aujourd'hui relativement inadapté aux dangers générés par l'évolution de la société internationale. Le monde contemporain est beaucoup plus dangereux que celui du *Livre Blanc de la défense* de 1994 et face aux risques qu'il recèle, notre outil de défense apparaît sous dimensionné, contrairement à l'option prise par toutes les autres grandes puissances.

C'est aussi pourquoi la France ne peut en aucun cas se satisfaire d'une Europe marchant à petite vitesse. Une telle situation nuit en effet à la définition de ses propres options stratégiques. Elle nuit également au lancement et à la réalisation de programmes d'armement communs qui sont devenus une nécessité absolue pour en réduire le coût et améliorer l'interopérabilité des équipements au sein des armées européennes. Elle est enfin de nature au total à rendre plus difficile la mise en place de sa politique de défense et de sécurité nationale.

A cet égard, sous réserve des conditions évoquées précédemment, la France devra s'efforcer de tirer le meilleur parti de la présidence de



l'Union européenne qu'elle assumera durant le second semestre de l'année 2008. L'un des axes essentiels de son action d'ici là mais aussi durant cette période privilégiée devrait être de faire de l'Europe de la défense - qu'il conviendra de concevoir en toute logique comme une Europe de la défense et de la sécurité - qui est déjà comme on l'a vu une réalité appréciable - un cadre mettant réellement en oeuvre une politique de sécurité globale.

4 - Espace euro-méditerranéen, Union méditerranéenne

Le développement d'un espace euro-méditerranéen organisé est un défi auquel la France devra également répondre. Il s'inscrit au demeurant dans la vision affirmée par le Président de la République. Au-delà de ce que, dans cet espace géopolitique, la structuration et la collaboration des Etats de même que les actions de coopération civiles peuvent apporter dans de nombreux autres domaines, il s'agit bien d'un espace essentiel et donc privilégié en matière de défense et de sécurité de la France ainsi que de l'Europe dans son ensemble.

Le lancement d'un projet d'Union méditerranéenne dont la France se ferait le pilote aurait également le mérite de donner à notre pays un espace d'autonomie stratégique absolument essentiel, y compris au regard de notre contribution à la lutte contre le terrorisme international compte tenu des vellétés clairement affirmées désormais par Al Qaida de s'installer et d'agir dans les pays du Maghreb contre les intérêts français et espagnols.

IV. L'OTAN ET SON ÉVOLUTION

La composition de l'OTAN s'est élargie. Vu des Etats-Unis, cet élargissement avait pour conséquence indirecte de pousser l'Union européenne à s'élargir elle-même sans doute plus vite qu'elle ne l'aurait fait sans cela. Pour autant la demande prioritaire des pays de l'Est concernait néanmoins l'adhésion à l'Union européenne. Mais cette dernière exige une mise à niveau importante et longue dans de nombreux domaines et nécessite une production législative massive étalée sur plusieurs années. L'adhésion à l'OTAN est un processus plus aisé, plus rapide et qui n'est pas dépourvue d'intérêt pour ces pays, ce qu'il faut accepter.

1 - Partenariat, partage capacitaire, complémentarité

Pour les Européens, au sein même de l'Alliance Atlantique, il est indispensable de travailler à l'expression d'une unité européenne permettant de faire contrepoids, en interne, à la puissance américaine. Mais en parallèle, les Européens auront à mettre en oeuvre un relationnel OTAN/Union européenne qui leur permette de travailler à développer



l'Europe de la défense dans un esprit de complémentarité avec l'OTAN. Toute position manichéiste en la matière serait une source d'échec. Les Européens ne doivent pas s'enfermer dans un dilemme qui les conduirait à devoir choisir entre les deux outils de défense. Il ne saurait s'agir pour eux de négliger l'outil militaire remarquable qu'est l'OTAN, d'autant que l'Alliance reste fondée sur une communauté de valeurs entre ses membres.

Il s'agit simplement de considérer avec réalisme que cette alliance, qui se double d'une organisation internationale, ne doit pas être substituée à une Europe de la défense dont les Européens auront la totale maîtrise. Cette Europe de la défense sera un levier de présence au monde, voire de puissance, dont ils ne pourront se passer dans le monde de demain. Le monde lui-même aurait tout intérêt à en souhaiter l'existence en tant que facteur essentiel de paix et de stabilité.

Mais dans ce cadre, des partenariats futurs et positifs pour toutes les parties sont possibles conduisant à des partages capacitaires.

A l'union européenne et à ses Etats membres de conserver les fonctions directement en lien avec la souveraineté et la protection de leur territoire, à savoir pour l'essentiel : protection du territoire et des approches maritimes et aériennes y compris dans les collectivités d'outre-mer, protection des forces, conduite des opérations spéciales, décision d'engager le combat, capacités de commandement et de communications.

Cela nécessitera que soit parfaitement identifiés les domaines dans lesquels les partenariats sont envisageables et utiles. Ils couvrent a priori tous les domaines dans lesquels le partage de capacités n'entraîne pas réduction manifeste ou nuisible d'autonomie : le renseignement au sens le plus large du terme (y compris par les drones), le spatial (incluant l'alerte avancée), les transports de projection ou « transports stratégiques », etc.

Bref, il faudrait adopter une position pragmatique et positive qui jouera dans un premier temps dans le sens de la complémentarité, fut-ce au prix de certaines concessions sur l'autonomie. L'autonomie dogmatique, quand on ne dispose pas encore de réels moyens de l'assumer, n'est guère rassurante. L'OTAN peut être à l'heure actuelle, dans un monde de risques diversifiés, bien autre chose qu'un outil de guerre conventionnelle. De façon réaliste, et sans que cela nuise nécessairement au développement de l'Europe de la défense, il serait dommageable qu'il soit limité à cela.

Pour autant, au-delà des partenariats et des partages capacitaires, cela nécessitera que L'OTAN s'attache à ce pour quoi elle est à l'heure actuelle et pour les prochaines décennies, la mieux positionnée.



Dans le cas contraire, il serait effectivement très difficile de réaliser l'Europe de la défense, qui demeurerait un élément marginal. L'OTAN est un outil militaire et doit le demeurer. Conçue pour la guerre, l'Alliance n'est peut-être pas la mieux qualifiée, par comparaison à l'Union européenne et à sa PESD, pour assumer le règlement « politique » des crises ni même la prise en charge des questions de sécurité sur un théâtre de stabilisation-reconstruction. Néanmoins ce n'est certainement pas une raison pour l'enfermer dans un partage fonctionnel au lieu et place d'un partage capacitaire, du type : à l'OTAN la guerre conventionnelle / à l'Union européenne les opérations politico-militaires. Il faut donc réfléchir à de bons partages capacitaires susceptibles d'être efficaces dans ces deux domaines fonctionnels.

2 - La part de la France

Sans doute convient-il de prendre conscience du côté français, que la crédibilité de nos propositions dans de nombreux domaines d'activité de l'Union européenne, bien au-delà du champ de la sécurité et de la défense, sera assez étroitement liée au pragmatisme dont nous saurons faire preuve dans nos relations et nos propositions envers l'OTAN. D'autant que, là encore en tout réalisme, la présidence française de l'Union européenne en 2008 devra nécessairement s'inscrire dans la ligne relationnelle UE-OTAN des présidences précédentes (allemande, portugaise, slovène) aux décisions desquelles la France a été associée : développement du partenariat stratégique avec l'OTAN et resserrement du lien transatlantique.

De façon pragmatique, la France aiderait ses partenaires Européens à gagner un espace de liberté en vue de construire l'Europe de la défense en apaisant ses relations avec l'OTAN. Il convient en effet de conserver à l'esprit que durcir les relations avec l'OTAN pour affirmer l'Europe de la défense entraînerait un durcissement équivalent de nos relations avec les autres pays membres de l'Union européenne, au sein même des institutions de l'Union à un moment où la France affirme « revenir en Europe ». La plupart d'entre eux est en effet attachée à la sécurité qu'offre l'OTAN à l'heure actuelle, en un temps où l'Europe de la défense ne peut le faire. Ce type de répercussions serait au surplus facilité par le fait que, à l'exception de la France qui a deux représentations diplomatiques distinctes au sein de ces instances, les délégations de ces Etats sont les mêmes à l'OTAN et à l'Union européenne. En d'autres termes, ce qui est mal ressenti en un lieu (OTAN) est transposé dans le second (UE).

En cas de demande d'une réintégration totale au sein de l'OTAN, la diplomatie française devra faire montre de ses qualités, car ce sera évidemment une réintégration négociée. Dans une OTAN qui resterait telle qu'elle est aujourd'hui, elle générerait nécessairement certains de nos partenaires appelés à nous faire une place sur un siège qu'ils occupent. L'hypothèse la plus favorable serait de placer cette



réintégration dans le cadre d'une négociation bien plus vaste tendant à une OTAN renouvelée qui serait conçue en complémentarité avec la PESD. La question n'est donc pas tant de réintégrer l'OTAN car ce ne serait à tout prendre qu'une mise en cohérence avec ce que la France fait déjà et lui permettre d'occuper la place qui lui revient. La question est celle de la volonté politique et des capacités diplomatiques de conviction que la France aura ou non mais d'en faire une occasion de renouvellement de l'Alliance et de chances supplémentaires données à la PESD de se réaliser.

V. LES INSUFFISANCES DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE ET LA MULTIPLICATION DES CRISES

La notion d'organisation internationale au sens général de ces termes -organisation pacifiée des relations internationales - sera préférée à celle d'ordre international. La notion même d'ordre international peut être contestée, chaque pays pouvant avoir sa propre conception de cet ordre. Néanmoins, la société internationale ne peut plus être considérée aujourd'hui comme dépourvue de tout système de régulation et comme une société principalement anarchique en proie à un affrontement désordonné d'intérêts vitaux générant une atmosphère globale de conflictualité.

Le développement du droit international, le développement et le croisement des engagements pris par les Etats en de multiples domaines par la voie des traités, la structuration organique du monde par les organisations intergouvernementales au premier rang desquelles se trouve l'ONU, la tenue de conférences régulières de chefs d'Etat et de gouvernement (G8, G20, Conférences régionales...), tout pousse à considérer qu'il y a bien une organisation, même imparfaite, des relations internationales dans le monde actuel.

La question essentielle est donc ici de déterminer ce qui, pour la France, en caractérise les insuffisances.

Contrairement à ce que d'aucun avaient pu croire à la suite de l'effondrement de l'Union soviétique (1991), et de l'énoncé par le président Georges Bush de la théorie du « nouvel ordre international », un certain désordre international est né de l'éclatement du monde bipolaire né de la Guerre froide. Mais il s'agit plus d'un flou dû à une réorganisation tâtonnante que du défaut de référence à une organisation internationale si ce n'est à un ordre international universel.

Il faut considérer que la société internationale n'a jamais été aussi structurée et organisée dans l'histoire de l'humanité et c'est



probablement, au-delà d'une société, une communauté internationale qui, en dépit des vicissitudes, est en train d'émerger, dans un contexte d'interdépendance de plus en plus étroite de ses composantes. Au cours du XXe siècle, ont été créées les grandes organisations internationales universelles et régionales actuelles au sein desquelles se développent de puissantes relations multilatérales. Avec le développement du droit international public, les Etats ont mis en place un système de régulation de leurs activités dans pratiquement dans tous les domaines et pas seulement celui du maintien de la paix et de la sécurité, ainsi qu'un système de responsabilité internationale. De son côté émerge une société civile internationale dont les ONG sont un élément d'expression : elles sont associées de plus en plus aux grandes conférences diplomatiques. Les traités et accords internationaux divers, tant multilatéraux que bilatéraux, construisent année après année un réseau serré d'engagements réciproques très largement respectés tandis que s'affirment des standards internationaux de civilisation. Il est donc possible de considérer qu'existe aujourd'hui une société internationale organisée. Ce n'est pas pour autant qu'elle est exempte de toute lacune et que les diverses puissances actuelles en ont une même vision politique.

1 - La multiplication des crises

Il y a à l'heure actuelle beaucoup moins de conflits qu'il y a trente ans, mais ils sont plus durs. Ils ont aussi plus trait à des questions d'identité, même si des conflits pour la possession de site de ressources naturelles restent possibles.

On assiste à une multiplication des conflits infra-étatiques internationalisés. C'est le cas de la plupart des crises aujourd'hui, comme on le voit en Afrique. La déliquescence de certains Etats, la corruption qui sévit dans nombre d'Etats en développement et qui doit être prise très au sérieux en tant qu'élément déstabilisateur ainsi qu'obstacle majeur au développement, sont également génératrices de rivalités conduisant à un désordre régional.

Ces conflits sont aussi plus médiatisés et font l'objet de plus d'ingérences (politiques, humanitaires, économiques...). Ils ont de même des conséquences migratoires de plus en plus importantes. Dans les crises contemporaines infra-étatiques, les populations civiles sont également la cible de certains belligérants qui utilisent des moyens de lutte asymétrique (exemple : bombes et kamikazes dans des lieux publics). Les populations civiles peuvent de même être victimes des forces d'intervention multinationales quand celles-ci ont à opérer en leur sein, notamment en milieu urbain. Dans ce type de crise et d'intervention, les populations civiles fournissent ainsi un pourcentage de victimes bien supérieur (80%) au taux moyen de victimes civiles que l'on constate dans les conflits dits classiques, plutôt de nature interétatique (20 %).



Pour faire face à cette situation, il serait nécessaire de disposer de structures internationales réactives, décisionnelles et efficaces.

2 - Les lacunes structurelles de la société internationale

Les Nations unies sont à l'heure actuelle engagées, avec plus de 100 000 hommes, dans trente opérations que l'on qualifiera de façon générique d'« opérations de paix », formule ayant un sens plus global que celui d'« opération de maintien de la paix ».

L'ONU en elle-même n'est pas contestée dans sa légitimité profonde ni dans son existence, mais il y a un besoin de réforme de l'Organisation qui n'est pas satisfait à l'heure actuelle, tant cette réforme, notamment celle de la composition et du mode décisionnel du Conseil de sécurité, est difficile à mettre en oeuvre, politiquement et juridiquement. Par exemple, si l'on devait se conformer à la procédure de révision instituée par la Charte, qui a valeur conventionnelle puisque elle est elle-même un traité, celle-ci est si lourde (avec notamment l'exigence d'une ratification de toute révision par chacun des Etats membres), qu'elle paraît impossible à suivre. Il n'en reste pas moins que le Conseil de sécurité devra, sans devenir pléthorique, diversifier sa composition et gagner en légitimité pour affronter dans les meilleures conditions les crises à venir.

De même, en dépit de la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en 1995, qui a désormais la responsabilité de la gestion du GATT et de tous les autres accords commerciaux multilatéraux, ce nouvel ordre commercial n'est pas stabilisé et demeure potentiellement explosif comme le montrent les difficultés actuelles à relancer le processus de Doha (nouveau *round* de négociations globales).

S'agissant du Conseil de sécurité des Nations unies, ses inefficiences ne relèvent pas tant des insuffisances de la société internationale que d'une incapacité interne. Compte tenu du statut particulier dont disposent les grandes puissances en son sein, il est dans l'ordre des choses actuel qu'il ne puisse s'opposer à celles-ci et ne puisse produire, dans un certain nombre de cas, la légitimité internationale que l'on pourrait en attendre lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur le fondement du chapitre VII de la Charte. Son efficacité n'est entière, le cas échéant, que dans le traitement de crises dans lesquelles les intérêts des grandes puissances ne sont pas immédiatement et directement en jeu. Au demeurant, sur un plan politique, le Conseil de sécurité n'a jamais eu vocation à régler d'éventuelles crises entre les grandes puissances ou des crises dans lesquelles leurs intérêts seraient fortement divergents, puisque ce sont ces derniers qui l'actionnent.



Dans le cas de l'opération en Serbie-Kosovo, bien qu'elle n'ait pas été décidée sur le fondement d'une résolution du Conseil de sécurité, il y a eu néanmoins un sentiment international de légitimité envers l'intervention. En raison de la situation d'urgence humanitaire qui régnait au Kosovo, celle-ci a trouvé une légitimité dans l'opinion publique internationale, en dehors du cadre de l'ONU. Elle n'a d'ailleurs pas été universelle, notamment en raison de l'opposition de la Russie.

Rien n'indique toutefois que cela puisse se renouveler. Des grandes puissances émergentes comme la Chine, l'Inde, le Brésil mais d'autres également, parviendront probablement à générer un sentiment de légitimation distinct de celui des Européens. Depuis la fin de la Guerre froide, ce sont les pays occidentaux qui ont produit de la légitimité pour le traitement des crises. Or il est assez probable qu'ils ne pourront maintenir cette situation d'exclusivité.

Même pour des crises périphériques, les impulsions pour action viennent le plus souvent des Etats-Unis. Une des explications se trouve dans le fait que ce pays décide par lui-même alors que les Européens doivent le faire à 27. En l'état actuel des institutions, le processus de décision politique européen est obéré, voire parfois dilué, par des mécanismes lourds qui ne lui permettent pas d'être aussi réactif que le processus décisionnel gouvernemental des Etats-Unis, même en considérant le poids exceptionnel du Congrès en matière de politique étrangère et de politique de défense. Cela engendre souvent une situation de « suivisme » de la part de l'Europe.

En réalité, la capacité d'initiative européenne n'est jamais isolée d'un accord préalable avec les Etats-Unis. Pour les Européens que nous sommes, dès lors que nous envisageons de prendre l'initiative d'une résolution du Conseil de sécurité en vue d'une action, le point est toujours de savoir si nous serons suivis par les Etats-Unis ou pas. La question est donc de savoir comment faire accepter par les Etats-Unis un souhait européen d'agir en quelque endroit de la planète, alors qu'ils y sont opposés ? La question est également de savoir comment, dans une certaine forme de réciprocité, nous pourrions le cas échéant empêcher les Etats-Unis d'intervenir dans l'hypothèse où nous penserions qu'ils font fausse route ?

En toute hypothèse, dans le cadre d'une initiative d'intervention européenne, une condition essentielle pour convaincre les Etats-Unis de se ranger à celle-ci serait que les Européens eux-mêmes mettent du poids - militaire, logistique, politique, diplomatique - dans l'organisation et la planification de l'opération. Là est la principale condition pour assumer le *leadership* de la coalition internationale à mettre en place, d'abord pour emporter la décision, puis pour convaincre les Etats-Unis d'y participer.



Pour autant, même quand les Nations unies n'ont pas donné leur aval à une intervention sur un théâtre de crise, comme ce fut le cas pour les opérations en Serbie-Kosovo et en Irak (pour cette dernière, de mars 2003 à aujourd'hui), l'Organisation revient rapidement sur la route des puissances intervenantes. A un moment ou à un autre, elle est de toutes façons sur le chemin. On peut en outre pressentir que la Chine va contribuer à en faire, à l'avenir, un passage obligé. C'est une logique juridique forte de la Charte et une exigence politique tout aussi forte dans le monde d'aujourd'hui : l'organisation universelle qui a pour finalité première le maintien de la paix et de la sécurité internationales ne saurait être longtemps écartée du processus de résolution d'une crise. De plus, il faut considérer et admettre qu'en matière de reconstruction et stabilisation des Etats du théâtre d'opérations, son implication est indispensable.

Même dans une situation d'opérations militaires lancées contre un Etat agresseur dans un cas flagrant de légitime défense internationale, le Conseil de sécurité doit être saisi le plus rapidement possible et peut, par ses résolutions, orienter le traitement de la crise ou mettre un terme à celle-ci.

Ainsi se dessinent plusieurs axes de conduite pour la France et les Européens :

- continuer de travailler à la montée en puissance des capacités européennes d'intervention militaire ;
- oeuvrer le plus possible dans le cadre multilatéral qu'offre l'ONU, en pleine conformité avec le droit international ;
- si l'ONU s'avérait impuissante à décider, s'appuyer sur la société civile internationale pour y trouver la légitimité internationale nécessaire à une action.

3 - La militarisation de l'espace extra atmosphérique

Il paraît réaliste de considérer aujourd'hui que l'espace sera, dans un assez proche avenir, un lieu militarisé. Si la France et l'Europe font trop peu en ce domaine, au regard des ambitions et des projets d'ores et déjà affichés par d'autres, elles se trouveront placées en position de faiblesse stratégique manifeste et ne pourront affronter avec les meilleures armes d'éventuels conflits à venir.

Au cours des deux dernières décennies, l'espace est devenu une dimension capitale en matière de défense et de sécurité. L'espace extra-atmosphérique est donc déjà, ne serait-ce que par l'usage des satellites d'observation, un espace stratégique crucial en matière de renseignement et de conduite d'opérations militaires.

D'une part, les satellites d'observation se sont imposés comme un élément essentiel de l'activité de renseignement à des fins militaires. Ils sont également un facteur d'accélération et d'autonomie de la



prise de décision. D'autre part, les satellites de télécommunications sont devenus des pièces essentielles dans la conduite des opérations militaires.

Si le « traité spatial général » de 1967 interdit la militarisation de l'espace, ce n'est que sous la forme particulière de stockage et de mise sur orbite d'armes de destruction massive. C'est aussi par la prohibition de la militarisation des planètes en raison du statut de patrimoine commun de l'humanité actuellement reconnu à la Lune mais qui devrait logiquement être étendu à toute autre corps céleste sur lequel l'homme sera capable de développer une forme quelconque de présence. Il y a cependant bien d'autres moyens de militariser l'espace comme le démontrent plusieurs activités actuelles, qui sont présentées à ce jour comme étant de nature strictement défensive mais dont la finalité pourrait évoluer.

En ce domaine et en l'état actuel des choses, la puissance américaine est presque hégémonique : elle concentre 90 % des dépenses mondiales (8% environ de son budget de défense) contre 4 % seulement pour l'Europe. En parallèle, des puissances émergentes comme la Chine et l'Inde, mais aussi le Brésil, développent une forte activité de recherche dans le champ spatial, à des fins militaires.

Les Etats-Unis voient ainsi surgir aujourd'hui des concurrents dans la politique de défense spatiale comme en témoigne l'essai réussi par la Chine le 11 janvier 2007 de destruction en vol d'un de ses anciens satellites en orbite basse, à l'aide d'un missile et de la technologie « *hit to kill* ». Il faut ajouter dans ce processus d'émergence spatiale, l'Inde et le Japon. Ce dernier a décidé d'y investir assez massivement en plein accord avec son opinion publique, alors même que cette dernière refuserait probablement que le pays s'engage dans l'acquisition d'une force nucléaire. Cette nouvelle dimension spatiale de la politique de défense japonaise est au demeurant la raison majeure de la remise en cause de l'article 9 de la constitution nipponne. Même si, pour l'heure, le projet de « bouclier antimissile » lancé par le président G.W. Bush en 2002 et qui prévoit des installations en Europe, n'a pas démontré son efficacité, l'investissement et la recherche qui y sont consacrés démontrent encore s'il en était besoin une extension du champ des activités de défense dans l'espace. Or ce phénomène ne restera pas unilatéral mais ne pourra au contraire que « proliférer ». A l'horizon très rapproché de 2009, les Etats-Unis devraient disposer d'une première capacité « rudimentaire » de 54 missiles intercepteurs destinés à protéger leur territoire (pour l'essentiel positionnés sur la base de Fort Greely en Alaska).

L'OTAN développe aussi actuellement un système antimissile, mais tous les pays membres ne sont pas d'accord sur sa finalité : protection des territoires (Etats-Unis par exemple, ce qui en ferait logiquement pour eux un système complémentaire au leur) ou protection des troupes déployées sur un théâtre d'opérations (France).



Dans l'avenir, l'espace extra-atmosphérique sera probablement un espace de combat. Or la participation budgétaire à la militarisation de l'espace n'est pas d'actualité en France et l'Europe dans son ensemble y est déficiente, alors même qu'elles ont su développer, la France y étant en première ligne, des capacités technologiques de premier plan. Il convient de souligner en outre que, contrairement à tous les autres pays engagés dans la course à l'espace, les pays européens font très substantiellement appel à un financement sur fonds privés et leurs programmes militaires spatiaux se réduisent à 1/6e de cet investissement total. Globalement, l'investissement public européen à des fins spatiales-militaires est notoirement insuffisant au regard des enjeux et des besoins d'aujourd'hui pour la défense et la sécurité.

D'un point de vue militaire, la France n'est présente dans cette compétition que dans le domaine des satellites d'observation où elle est bien placée avec un engagement de longue date. Mais à considérer l'ensemble des implications à assumer au regard de « l'espace militaire », la position en retrait que l'on constate, ne serait-ce qu'en considérant le volume d'investissements, révèle un paradoxe. En effet, la France et l'Europe détiennent une position technologiquement très avancée en matière spatiale, notamment avec un système très performant de lanceurs (Arianespace) qui leur assure une totale autonomie d'accès aux orbites.

Un positionnement fort dans l'exploitation de l'espace extra-atmosphérique est une exigence de ce début de XXIe siècle. Pour les Etats qui sauront s'y projeter, l'espace sera porteur non seulement de sécurité mais aussi de croissance économique et de protection environnementale. Mais une politique spatiale, quelle qu'elle soit, s'inscrit dans une démarche de longue haleine et budgétairement coûteuse. Les technologies nécessaires ne s'acquièrent pas du jour au lendemain. Toute perte de temps y est, plus qu'ailleurs, préjudiciable.

Il s'agit avant tout d'un des domaines dans lesquels la coopération au sein d'une Europe de la défense et la mise en place d'une véritable politique spatiale européenne à des fins de défense et de sécurité deviennent infiniment urgentes. La France doit se donner pour but d'en être un des moteurs d'autant qu'elle possède la légitimité que lui confère en la matière son engagement de longue date dans le domaine des satellites d'observation ainsi que son implication forte au sein de l'Agence spatiale européenne. L'Europe en a de plus les moyens puisqu'elle est actuellement un acteur majeur du secteur spatial civil avec une totale autonomie d'accès grâce à ses lanceurs.

La difficulté spécifique de l'Europe sur ce terrain résulte des différences d'approches existant entre ses Etats. Ces divergences gênent considérablement la mise en œuvre d'une politique spatiale européenne, dans le domaine de la défense et de la sécurité. L'OCCAR (six pays partenaires en son sein), en raison des compétences qu'elle



a acquises dans la conduite de programmes en coopération pourrait éventuellement être le bras de levier institutionnel pour stimuler la mise en œuvre de programmes spatiaux européens à des fins militaires.

C'est la puissance politique de l'Europe dans le monde de demain qui est en jeu. Ce n'est que par ce moyen, celui d'une Europe spatiale de défense, que l'Union européenne acquerra notamment la présence politique nécessaire pour faire valoir à l'encontre de ce que l'on appelle déjà une « arsenalisation de l'espace » sa propre conception : celle d'une sécurité collective dans l'espace, conforme au traité spatial général de 1967.

La France, compte tenu de son positionnement de longue date dans la recherche et les réalisations spatiales, devrait naturellement assumer le leadership de ces actions.

4 - L'apparition d'attaques électromagnétiques massives contre des Etats

Parallèlement est apparue au cours des derniers mois la menace de « l'espace » électro-magnétique sous la forme des cyber-attaques menées par la Russie contre la Lettonie : pendant plusieurs journées [d'abord le 29 avril, puis les 8 et 9 mai 2007], la Russie est parvenue à empêcher toutes les communications électroniques de la Lettonie, constituant ainsi le premier exemple de cyber-attaque réussie et en l'occurrence d'une ampleur exceptionnelle envers un Etat. Il nous faudra également le faire et être capables de bloquer une cyber-attaque pour pouvoir se défendre. Le cadre approprié pour cela pourrait être l'OTAN, à supposer que l'Alliance s'implique dans cette voie alors même qu'elle ne considère pas encore les attaques électroniques comme des agressions de nature militaire. La Chine est également en train d'investir dans cette direction.

Les flux d'informations qui sont essentiels pour une armée peuvent ainsi désormais être considérablement atteints, perturbés, d'où la nécessité d'apprendre à fonctionner même sur ce plan, en mode dégradé. En ce domaine, il ne doit pas seulement s'agir de contrer les conséquences d'une cyber-attaque, mais aussi d'être capables de lancer nous-mêmes des attaques de cet ordre.

Les Etats-Unis comme la Chine explorent à l'heure actuelle ce domaine. Pour cette dernière, il s'agit expressément de compléter ses capacités stratégiques par la constitution d'un « arsenal » de réponses asymétriques à toute agression éventuelle d'un autre Etat, spécialement occidental, en paralysant ses réseaux de communications.

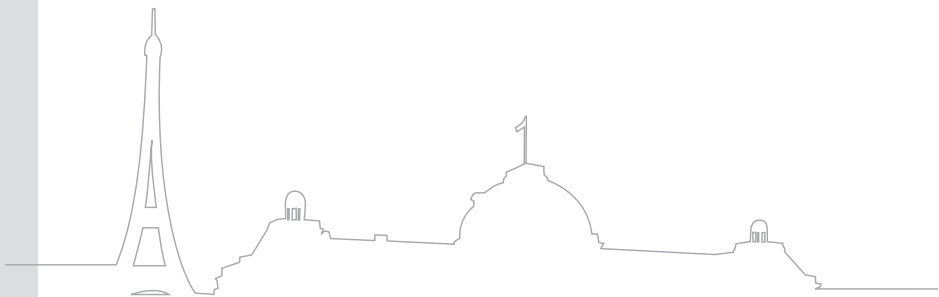


5 - L'instabilité pérenne du continent africain

L'union africaine n'est pas en mesure aujourd'hui de prendre réellement en charge de façon significative les actions destinées à assurer la sécurité du continent et de faire face seule aux crises qui s'y développent.

La France et l'Europe seront donc amenées à intervenir encore dans les années qui viennent pour pallier ces faiblesses et apporter de la sécurité à ce continent avec lequel elles ont des liens historiques. Parallèlement, la France et l'Europe seront amenées à aider les pays africains à s'assumer sur ce plan, sans que l'on puisse déterminer quand ces derniers seront en mesure de le faire pleinement. Le système RECAMP, né d'un concept français, donne d'ores et déjà des résultats sensibles sur le continent. Ses applications mériteraient d'être développées à l'échelle européenne.

La sécurité de l'Afrique doit devenir une préoccupation majeure de l'Union européenne. La reproduction d'une opération extérieure sur le modèle de l'opération *Licorne*, c'est-à-dire celui d'une intervention unilatérale de la France, n'est pas souhaitable dans l'avenir. Néanmoins un tel modèle demeure efficace pour des objectifs à court terme, dans un temps limité et une échéance de sortie de crise bien déterminée : celle du temps nécessaire pour permettre la constitution et l'intervention d'une coalition africaine. C'est l'une des rares hypothèses dans lesquelles une sortie de crise pourrait être programmée avec efficacité.



LES GRANDS DÉFIS STRATÉGIQUES



Ce chapitre aborde ce que sont dans le monde de 2007 les principaux défis stratégiques auxquels notre pays est d'ores et déjà confronté et ceux qui ont une probabilité d'émergence aux cours des prochaines années. Il sera ordonné autour de trois grands axes :

- les grands enjeux de sécurité dans un monde globalisé,
- le défi environnemental,
- l'évolution de la nature des conflits et des opérations militaires.

I. LES ENJEUX DE SÉCURITÉ DANS UN MONDE GLOBALISÉ

1 - Les enjeux particuliers nés de la mondialisation

La mondialisation est génératrice d'inégalités qui sont elles-mêmes productrices de tensions. Dans un contexte d'interdépendance croissante des Etats et des économies ainsi que de médiatisation en temps réel des évènements mondiaux, des coups de projecteur sont donnés en permanence sur les inégalités, les différences de standard de vie d'un Etat à un autre, d'un continent à un autre qui peuvent exacerber les tensions. Mais avant tout, on peut considérer que la phase actuelle de la mondialisation génère une société de flux qui en soi, n'est pas le moindre des défis, y compris pour le maintien de notre outil industriel de défense

S'adapter à une société de flux

Le monde contemporain apparaît comme une société de flux et non plus de stocks : flux migratoires, flux de capitaux, flux de marchandises, flux de violence. Ces flux engendrent une plus grande vulnérabilité des



Etats, pris dans une tension permanente entre ceux qui doivent être combattus - les flux illicites et dangereux - et ceux qui doivent être protégés.

Il en résulte également un mouvement perpétuel associé à un manque de possibilité de recul face à la complexité et à la rapidité de ces flux cumulés. Les décisions se prennent dès lors en temps réel et pour le court terme, contribuant à donner parfois une importance démesurée à un événement déterminé. A l'opposé, nombre de problèmes à résoudre demanderaient plutôt que l'on s'inscrive et qu'on les traite dans le temps long.

Mondialisation et flux de populations

La puissance du phénomène de flux dans la société mondiale contemporaine entraîne un plus grand brassage de populations et de cultures qu'autrefois. Il est aussi susceptible de contribuer à une certaine déstabilisation des Etats. L'homme est fondamentalement un franchisseur. Il a acquis en ce domaine au cours des dernières décennies des capacités considérables grâce au développement sans précédent des moyens de communication.

Pour l'Europe, la pression migratoire viendra principalement de l'Afrique. Le continent comptera 1,3 milliards d'habitants en 2025 avec une forte majorité de moins de 25 ans. Les Etats-Unis subiront le même type de pression en provenance du Mexique, de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud. Des pays de l'Europe centrale et orientale voient une partie de leur population active, parfois très qualifiée, les quitter pour d'autres pays de l'Union européenne et sont dans l'obligation de laisser se développer une immigration de compensation. C'est notamment le cas actuellement de la Pologne et de la Roumanie.

Les experts prévoient en outre qu'il pourrait y avoir un milliard de réfugiés climatiques en 2050. S'agissant d'une projection à long terme, la réalisation de ce double phénomène : réchauffement climatique global et grandes migrations de populations, n'est pas certaine. Pour autant, cela laisse entendre que de tels phénomènes peuvent avoir déjà commencé et qu'ils pourraient se confirmer dans un proche avenir. Dans ce contexte, les pays développés risquent d'avoir à faire face à des flux de populations exogènes très importants, composés d'êtres humains qui auront une légitimité morale forte à émigrer dès lors que leurs conditions de vie localement seront devenues insupportables.

Cette perspective place d'ores et déjà les Etats face à une obligation d'évolution. Il s'agira pour eux d'agir non seulement pour prévenir des réactions de xénophobie, ce qui est une obligation juridique internationale, mais aussi pour prendre en compte les répercussions



que cela pourrait avoir sur leur sécurité intérieure, y compris sur l'esprit de défense, en veillant à ce qu'il s'agrège uniquement à l'Etat, à l'exclusion de toute autre communauté de vie.

Pour autant, on ne peut évoquer la question des flux de populations sans évoquer en parallèle, ne serait-ce que brièvement, la question de l'évolution prévisible des réserves de populations susceptibles d'alimenter ces flux. En matière démographique, les tendances sont dites lourdes, en ce sens qu'elles ne s'inversent que dans le temps long, sauf hypothèse d'une catastrophe de nature pandémique ou alimentaire d'ampleur exceptionnelle. Sous réserve de cet aléa, cela permet au demeurant une prévisibilité assez sûre.

Or l'évolution des réserves de population et de leur standard de vie dans certains pays, est susceptible d'avoir une influence sur l'évolution de la puissance politique de ceux-ci.

Ainsi, notamment, la Chine qui est sans conteste aujourd'hui une puissance émergente, va être confrontée dans les décennies qui viennent à un certain nombre de handicaps dont le moindre n'est pas le vieillissement prévisible de sa population. D'ici une trentaine d'années, ce pays pourrait connaître une rupture démographique avec des effets considérables : plusieurs centaines de millions de citoyens relevant du 3^e et du 4^e âges et une population active qui ne sera pas en mesure d'assumer globalement leur prise en charge. De ce point de vue, comme à certains autres égard tels que les disparités de revenus et de modes de vie, l'émergence ne saurait être un phénomène linéaire.

La progression en absolu de la population mondiale ne doit pas conduire à occulter le fait désormais acquis du vieillissement global de cette population y compris dans les pays dits « du Sud » (qui sont en fait, en majeure partie, le sud de l'hémisphère nord).

Mondialisation et outil industriel de défense

La mondialisation économique suscite une interrogation au regard du maintien de notre système et de notre autonomie industriels. Notre industrie s'adapte à la mondialisation, certes, mais dans ce contexte mondial, l'autonomie que la France souhaite conserver aura un prix. En la matière, le Royaume-Uni, qui n'a pas la même nature de liens transatlantiques, n'a pas la même sensibilité ni la même conception que la France : il accepte que ses industries sensibles soient détenues par les Etats-Unis, comme le montre le cas de *BAE System*, et préfère influencer sur la prise de décision dans les sociétés concernées.

En la matière, il y a donc une option : soit posséder et conserver à tout prix dans le giron national les moyens industriels de production des armements, soit veiller seulement à conserver en leur sein le



pouvoir d'influer sur la décision. En fonction de ce choix, on débouchera sur un nouvel aspect de la défense globale : la défense économique.

La perspective d'une *Base industrielle et technologique de défense* (BITD) européenne, même si elle sous-tend dès à présent la démarche française de capacité militaire, paraît encore lointaine. La mondialisation tend en effet à rendre plus difficile la réalisation d'une BITD européenne ne serait-ce que par la délocalisation d'industries, notamment aéronautiques et électroniques, dans des pays en développement et selon une logique de marché. En toute hypothèse, il y a manifestement des interrogations à lever en terme de degré d'autonomie de notre industrie d'armement. La certitude est que conserver une autonomie nationale en ce domaine aura un coût qui ne doit pas être minimisé et dont le partage interministériel devra être étudié.

De même l'élaboration du *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale* devrait être menée pour répondre en premier lieu aux nécessités de la défense et de la sécurité de la France face aux conflits et opérations futures, donc indépendamment d'un modèle économique déterminé. L'industrie a évidemment un rôle important dans le développement de l'outil de défense mais ce n'est pas elle qui doit déterminer la nature et le format de cet outil. Il faut par conséquent prendre garde de ne pas élaborer un « Livre blanc à rebours » - qui ferait découler la stratégie de défense d'une stratégie industrielle et économique - et qui risquerait ce faisant d'être déphasé par rapport aux besoins véritables des armées eu égard à l'évolution de l'environnement stratégique. L'industrie, aussi indispensable qu'elle soit, ne doit pas primer sur les besoins réels de la défense et de la sécurité.

2 - Les défis de sécurité dans le monde globalisé

La lutte contre les zones grises et la criminalité transfrontière (hors réseaux d'information)

Les zones grises. Pour les gardiens de l'espace aérien qui assurent le contrôle et la sécurité de la navigation aéronautique, la zone grise est une notion consacrée. Elle est appliquée à toute partie de l'espace aérien qui n'est pas ou n'est que faiblement couverte par le champ d'investigation des radars. C'est précisément à cette discipline technique que les politologues et criminologues spécialistes des questions de sécurité internationale ont emprunté la formule à la fin des années 80 et au tout début des années 90.

Elle caractérise des territoires échappant à l'emprise des Etats qui devraient en avoir le contrôle et sur lesquels se développent des espaces de « non-droit », aussi bien au regard de l'ordre juridique interne que de l'ordre juridique international. L'idée de zone grise est ainsi inséparable de l'existence de sanctuaires territoriaux.



Ces territoires sont des zones plus ou moins étendues, placées sous l'emprise de groupes qui ont la plupart du temps des activités politiques (revendications autonomistes ou de nature révolutionnaire), conjuguées à des activités criminelles, ces dernières servant à financer les premières et à asseoir un pouvoir de fait sur les populations. Les deux activités peuvent être cumulées par un même groupe humain ou réparties entre plusieurs groupes. En toute hypothèse, ceux-ci doivent avoir des intérêts convergents qui créent entre eux une forme d'association de fait.

Le premier texte officiel qui a utilisé le concept de zone grise et qui en a fait un concept de doctrine militaire est le rapport de la Commission de la Défense nationale de 1992 sur la loi de programmation militaire 1992-1994. Les zones grises y sont décrites comme des « *régions devenues inaccessibles et hostiles à toute pénétration, [dans lesquelles] aucun gouvernement n'est en mesure de contrôler la situation ou de faire appliquer les règles minimales du droit.* »

Les zones grises ainsi définies constituent un enjeu de sécurité important dans le monde actuel. Parmi d'autres, peuvent être considérées comme telles : les zones contrôlées par les FARC en Colombie, la zone nord du Nigeria sur laquelle le gouvernement n'a plus prise, certaines parties du territoire somalien... A la limite, certaines zones d'une mégapole comme Karachi, capitale du Pakistan qui a la même superficie que la Belgique, pourraient aussi être considérées comme des zones grises.

Les îles jouent aussi dans les conflits actuels un rôle particulier. Elles sont des zones égalisatrices de puissance car constituant des refuges naturels aisément « sanctuarisables ». Les adversaires asymétriques recherchent ainsi des « zones coupées » dont ils peuvent faire des zones grises : les îles, les chaînes de hautes montagnes.

La criminalité transfrontière et les trafics illicites. Leur développement est en relation étroite avec la phase de mondialisation actuelle. Ils font partie de la société de flux et en assume une part.

Les effets qu'ils produisent sur la société internationale sont de plusieurs ordres :

En premier lieu, par leur puissance, les groupes de criminalité internationale transfrontières ont la capacité d'empêcher pratiquement le développement économique et social d'un pays en développement. Ils perturbent l'économie et le commerce international en investissant aujourd'hui de façon considérable dans la contrefaçon industrielle. Désormais 80% de la contrefaçon sont sous contrôle du crime organisé. Ces groupes ont en effet acquis - depuis environ huit ans - la puissance financière leur permettant de pratiquer la contrefaçon de tous produits, dans de véritables usines utilisant des techniques



parfois aussi sophistiquées que le producteur original titulaire des droits sur le produit. Naguère limitée à la reproduction factice de produits de luxe, la contrefaçon est désormais généralisée et susceptible de s'attaquer à tout produit industriel : pièces détachées d'automobiles, pièces détachées d'avionique, téléviseurs, écrans plasma, alcools, médicaments, cosmétiques, compact-disc, etc. Elle a représenté en 2006, 10% de la production mondiale et un chiffre d'affaires de 500 milliards d'euros (en comparaison le trafic de drogue a généré 350 milliards d'euros). L'impact de la contrefaçon sur la santé publique et la sécurité va d'ailleurs stimuler la lutte des Etats contre ce phénomène dans les années qui viennent.

Ces mêmes groupes de criminalité transfrontières peuvent représenter un danger pour la sécurité collective internationale par le risque de constitution de *puissances hybrides* en raison de leur capacité à s'allier à des groupes terroristes ou de guérilla et à financer les activités de ces derniers, à organiser les flux de trafics d'armes, à participer aux circuits de l'immigration clandestine. Mais cela ne doit pas faire oublier le danger résultant du lien que peuvent entretenir des groupes terroristes avec la petite criminalité transfrontières qui agit dans une région déterminée, comme le démontre actuellement le cas des zones tribales du Pakistan ou celui de certains groupes nomades d'Afrique du Nord facilitant l'implantation d'Al Qaida dans la région.

La puissance financière acquise leur permet potentiellement aujourd'hui de faire accéder des groupes terroristes ou sécessionnistes, auxquels ils s'allieraient conjoncturellement, à l'acquisition d'armements qui étaient jusque là hors de leur portée. A terme, cela pourrait être le cas en matière de capacité aérienne ou navale, même limitée, mais capable de produire des effets de nuisance considérable, profitant à cet égard de la baisse sensible de prix d'achat générée par la concurrence de nouveaux pays producteurs de ces matériels. Pensons notamment au précédent récent qu'a constitué l'attaque d'un aéroport sri lankais par des avions de chasse aux mains des *Tigres tamouls*.

La prolifération

Elle est naturellement renforcée par l'abaissement du seuil nucléaire et par le fait que la possession de l'arme nucléaire apparaît encore aujourd'hui comme un signe de puissance, au moins régionale, au sein de la société internationale. Elle se double d'une prolifération balistique avec un accès progressif des Etats potentiellement proliférants aux missiles de portée intermédiaire (futur Shahab 4 iranien visant une portée de 3 000 km, Taipodong 2 nord-coréen qui pourrait atteindre une portée de 4 000 km) qui préfigurent ceux de portée intercontinentale à plus long terme (25 à 30 ans).

En la matière la question doit être posée de savoir si, au regard de puissances proliférantes, la meilleure façon d'opérer et de les contrer



dans leur projet est : soit celle du *containment* qui correspond à la philosophie actuelle des grandes puissances nucléaires ; soit celle de la gestion de l'inévitable si l'on en venait à considérer que la prolifération est difficile voire impossible à empêcher ?

Si des progrès sensibles ont été réalisés du côté de la Corée du Nord, l'Iran continue à l'heure actuelle à être une puissance proliférante, dont les tendances et le mépris affiché envers le TNP entretiennent un climat de tension internationale. Des puissances comme les Etats-Unis, mais aussi la France (discours du Président de la République devant la conférence des ambassadeurs, le 27 août 2007) n'excluent pas l'hypothèse, au demeurant qualifiée de « catastrophique » par le Président Sarkozy, d'un bombardement de l'Iran et en tout cas de sanctions internationales progressives à son encontre. Après l'Iran, d'autres pays pourraient être tentés de se doter de l'arme nucléaire, dans la région même du Proche et du Moyen-Orient mais aussi sur d'autres continents.

La mise en œuvre d'un puissant arsenal de sanctions économiques envers tout pays qui manifesterait des tendances proliférantes avérées est un moyen efficace, même s'il ne produit pas d'effets immédiats à quelques mois, pour le dissuader de réaliser ses projets. L'Iran commence actuellement à en ressentir les effets, alors même que l'ensemble du dispositif des sanctions économiques n'a pas encore été utilisé à son encontre.

La lutte contre cette tendance est un élément clé de la sécurité collective bien que l'unité de la communauté internationale sur les moyens à employer pour amener les pays proliférants à renoncer reste fragile. Cette situation fragilise le traité de non-prolifération nucléaire qui doit être réexaminé en 2010.

Le TNP ne suffit peut-être plus à enrayer les velléités de prolifération de certains Etats compte tenu du standing de puissance que confère la possession de l'arme nucléaire. Un traité est toujours le reflet d'une volonté commune des Etats qui en sont les *hautes parties contractantes*. Lorsque ces volontés divergent légèrement il sera à même de contenir les écarts qu'elles pourraient susciter. Mais aucun traité ne peut résister à la volonté forte et déterminée de quelques Etats, mêmes signataires, de s'exonérer des obligations internationales qu'il établit. Toutefois, le TNP n'est pas le seul instrument juridique de prévention de la prolifération nucléaire. Il y a également le rôle positif joué par les traités régionaux de dénucléarisation qui permettent de libérer des régions voire des continents entiers de toute fabrication et présence d'armes nucléaires :

- Traité de Tlatelolco, Amérique latine et Caraïbes.
- Traité de Rarotonga, Pacifique Sud.
- Traité de Bangkok, Asie du Sud-Est.
- Traité de Pelindaba, Afrique (pas encore en vigueur)



- Traité de Semipalatinsk, Asie centrale (le plus récent, septembre 2006, pas encore en vigueur)

De nombreux pays sont soumis non seulement au TNP mais aussi à un de ces traités de dénucléarisation régionale. Le jeu cumulé de ces instruments est puissant. D'ailleurs, les faiblesses du TNP sont utilisées par des Etats potentiellement proliférants précisément dans les zones qui ne sont pas couvertes par un traité de dénucléarisation.

Il est difficile aux Etats de se détourner directement et visiblement des obligations internationales que cet ensemble normatif leur impose. L'existence de clauses de retrait dans ces traités est une chose (par exemple, l'article X.1 du TNP), la pression internationale que susciterait envers eux leur utilisation en est une autre, difficile à affronter. Le droit de retrait prévu par le TNP dans l'article X.1 conditionne son exercice à quelque chose de plus fort et de plus pressant qu'un simple intérêt de puissance. Il y faut « *des événements extraordinaires, en rapport avec l'objet du présent traité, [ayant] compromis les intérêts suprêmes* » du pays. Toutefois, cette clause demeure trop générale et imprécise.

Il ne faut pas négliger au surplus la possibilité que pourraient utiliser certaines puissances comme le Brésil ou le Japon de développer des technologies nucléaires duales jusqu'à un seuil permettant, le cas échéant, de se placer en situation de maîtriser la technologie nucléaire militaire en un temps très court. Il n'est pas impossible que l'Iran fasse également ce calcul qui a déjà été fait par la Corée du Nord. Pour un pays comme le Japon, une telle solution aurait aussi l'avantage de ne pas heurter le peuple de front, ce dernier étant résolument contre tout engagement dans le nucléaire militaire, alors même qu'il y avait déjà eu de grosses difficultés pour ses dirigeants à lui faire admettre l'idée du nucléaire civil.

La validité et l'effectivité du TNP doivent être préservées. Plusieurs retraits entraîneraient une déstabilisation, une remise en cause des équilibres mondiaux qu'il faut absolument éviter et qui impose d'être attentifs à son application. C'est pourquoi il conviendrait également d'oeuvrer au renforcement de sa crédibilité par l'encadrement du droit de retrait des Etats : cessation de toute coopération nucléaire avec un Etat qui se retirerait du TNP, retour des biens et équipements qui lui auraient été transférés dans le cadre de cette coopération, engagement de sa responsabilité internationale pour toute violation antérieure du traité, etc.

Il ne faut pas non plus se priver de réfléchir à l'amélioration d'un système de contre-prolifération comme celui des sanctions économiques afin de le rendre encore plus efficace, notamment avec un embargo global qui le rende véritablement pénalisant.

Le problème est aussi celui de la relance du désarmement nucléaire.



Le terrorisme international d'origine islamiste

En un peu plus d'une décennie, le terrorisme qui, sans être négligé était néanmoins jusque-là en position relativement marginale dans les préoccupations des Etats, s'est imposé comme un élément central des relations internationales. De fait, il est au cœur des préoccupations des principaux Etats de la planète, du G8 ainsi que de l'ONU au point que, outre les résolutions prises par le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale elle-même a adopté le 6 septembre 2006 une stratégie antiterroriste mondiale dans sa résolution 60/28, complétée en annexe par un plan d'action.

La principale menace terroriste, par sa dimension transfrontières voire globale, est celle d'origine islamiste. Elle reste prégnante et vise notamment les pays européens (attentats en Espagne et au Royaume-Uni, réseaux préparant des actions et démantelés en Europe), constance des menaces d'attentats. Pour ce qui la concerne, la France est régulièrement désignée comme une cible prioritaire par *Al Qaida au Magrebh islamique* (AQMI, ancien GSPC).

Le terrorisme mis en œuvre par des groupes se réclamant d'un islamisme radical est aujourd'hui un risque permanent pour des pays tels que la France et ses principaux alliés. Il est au cœur des préoccupations des citoyens et des responsables politiques de ces pays en matière de sécurité.

La France développe sa propre conception de la lutte contre le terrorisme et ses armées y jouent un rôle de premier plan. La lutte contre des actions de terrorisme de masse appelle en effet des réponses dites « polycapacitaires » importantes : logistique, effectifs engagés, sécurisation des sites sensibles, etc.

Sur le territoire national, les armées peuvent en effet être sollicitées dans le cadre des missions de prévention et de protection, voire d'intervention, contre le terrorisme. Leur mission est, dans ce cadre, de participer à la collecte du renseignement et d'assister ou de renforcer les forces chargées de la lutte contre le terrorisme. Il peut être fait appel à des moyens spécifiques (NRBC, moyens aériens, satellitaires etc.) ou à des capacités particulières (exemple de commandos intervenant en appui et soutien dans le cas de prises d'otages massives). Le dispositif de protection en profondeur du territoire national et des espaces aériens et maritimes peut être renforcé pour plus d'efficacité et la participation à la protection d'infrastructures sensibles hors défense devenir une mission à part entière. Sur le territoire national, la lutte contre le terrorisme nécessite aussi de gagner la bataille des idées et de lutter contre le phénomène d'islam radical au sein des sociétés occidentales.



Hors du territoire national, les armées peuvent avoir à intervenir pour neutraliser des terroristes, soit en réaction à une attaque contre nos ressortissants, voire les intérêts de la France à l'étranger, soit de façon anticipée pour éviter des attentats. Les armées se situent dès lors, dans cette dernière hypothèse, dans une situation d'action préemptive sur un territoire étranger. Il peut s'agir non seulement d'opérations ciblées sur des individus ou des groupes mais aussi d'opérations d'une plus grande ampleur, dans un cadre national ou plus probablement au sein d'une coalition, afin de détruire des sanctuaires terroristes abrités par des Etats complaisants comme ce fut le cas de l'Afghanistan sous le régime des Talibans ou par des territoires « zones grises » que ne contrôlent plus aucun Etat.

La nécessité d'avoir à intervenir sur un territoire étatique étranger, éventuellement lointain, voire sur un territoire « zone grise » que ne contrôle plus l'Etat auquel il appartient, doit être dans les perspectives, même à court terme, de nos armées. Contre un tel Etat ou territoire (devenue de fait autonome), aucun type de riposte ne saurait être exclu a priori de la part de la France. Une riposte de type nucléaire fait partie des moyens qu'elle serait susceptible de mettre en oeuvre envers des Etats qui utiliseraient à son encontre des armes de destruction massive.

Prenant dans ce cas la forme d'une action de légitime défense internationale, la riposte sera évidemment proportionnée à l'attaque subie et mesurée à l'aune des objectifs militaires à atteindre pour faire cesser tout risque de répétition d'une action terroriste dans la zone considérée. La riposte de légitime défense est juridiquement encadrée par le droit international public et nécessite d'en informer au préalable - mais pas d'attendre une éventuelle décision de sa part - le Conseil de sécurité des Nations unies. Au demeurant, il peut s'agir d'une action unilatérale ou d'une action multinationale en coalition.

Au demeurant, dans leur politique de défense et de sécurité, les Etats ont jusqu'à maintenant travaillé à contrer les actions terroristes de même que les moyens et la logistique qui permettent à certains groupes de les organiser (surveillance des vecteurs de communication, circuits de financement, localisation des centres d'entraînement, etc.). L'action antiterroriste a ainsi visé l'action terroriste. Pour indispensable qu'elle soit, car il faut bien assurer de façon immédiate la sécurité des citoyens et la défense du territoire, cette approche ne doit pas faire oublier la nécessité de travailler dans le même temps à saper en profondeur les bases du terrorisme en prenant en compte, partout où l'on décèle ses implantations, une contre-action sociale. Au-delà de la coopération des services de sécurité, il s'agirait d'aider l'Etat concerné à construire une relation anti-terroriste avec les populations de ce territoire en leur apportant une aide au développement significative et ciblée.



Les tensions sur les approvisionnements énergétiques

En plus du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive qui constituent des menaces actuelles et régulièrement rappelées par l'actualité, il convient de considérer la montée prévisible des tensions liées à l'approvisionnement en ressources naturelles. Dans un monde globalisé, ces tensions sont déjà et seront plus encore dans l'avenir accompagnées d'une redistribution des attributs de puissance qui pourraient être porteuses de risques de conflit à moyen terme.

Ces tensions croissantes dans le domaine énergétique - entre autres les différends entre l'Ukraine et la Russie en janvier 2006, entre le Belarus et la Russie en janvier 2007, mais aussi la pression permanente sur les approvisionnements liées à la croissance de la Chine et de l'Inde - mettent en exergue les risques d'une restriction des approvisionnements pour l'économie et la prospérité de notre pays. Plus généralement, ces tensions sont génératrices de risques de conflits entre Etats à moyen et à long terme. Elles soulignent en outre l'importance de la sécurité des voies d'acheminement maritime et terrestre.

Ces tensions seront encore plus exacerbées dans l'hypothèse où, à terme, elles conduiraient les pays occidentaux parmi lesquels les Etats-Unis et les Etats membres de l'Union européenne à remettre par conséquent en cause les standards de vie et de confort actuellement atteints. Rappelons à cet égard que tous les présidents des Etats-Unis ont souligné avec insistance au cours des vingt dernières années que le standard et le niveau de vie moyens des Américains n'étaient pas négociables et qu'il n'était pas question d'envisager qu'il puissent baisser.

Un élément partiellement réducteur de ces tensions possibles sera la capacité des pays les plus développés à mettre en place une stratégie leur permettant de se libérer des contraintes liées aux approvisionnements pétroliers et à la constitution de stock d'hydrocarbures. Cela nécessitera un effort très important en matière de recherche et d'exploitation de sources alternatives d'énergie : énergie nucléaire, énergies renouvelables.

3 - Globalité de la vision, globalité de la réponse : l'exigence interministérielle

Il existe aujourd'hui un lien étroit et global entre sécurité et défense. Les deux notions peuvent évidemment continuer à être distinguées, mais les deux activités ne sont plus séparables, comme on le voit au Royaume-Uni actuellement dans le cadre de la lutte contre le terrorisme. Tout système de défense doit donc être abordé aujourd'hui dans une vision globale.



Cette exigence est à mettre en parallèle avec une autre, également essentielle de nos jours : celle d'une globalité de l'action à mettre en place, le plus en amont possible. Il s'agit en cela de synchroniser les différents volets d'une action : diplomatiques, militaires, humanitaires, etc. Tournée vers la conception et la planification d'une opération, ce que nous appellerons la « globalité d'action amont » est une capacité dont la France ne dispose pas actuellement. Il doit y avoir en ce domaine une véritable synergie.

Il ne s'agit pas uniquement d'associer à la préparation des décisions les différents services de l'Etat ou de faire fonctionner ces derniers dans un cadre interministériel qui, lui aussi est au demeurant nécessaire. Le processus devrait être encore plus global, en incluant notamment les ONG. C'est d'une part le seul moyen pour mettre en place le bon « phasé » dans le déroulement d'opérations de plus en plus complexes et composites. Par « phasé », il faut entendre ici la bonne synchronisation des différentes actions constitutives d'une opération qui pourrait être obtenu en définissant un certain nombre de phases chronologiques d'ordonnancement de ces actions. Il est en effet essentiel de ne pas agir à contretemps dans une opération complexe. C'est aussi le meilleur moyen pour déterminer, le moment venu, ce qu'il conviendra de faire en bonne opportunité, dans des domaines aussi diversifiés que l'agriculture, l'hygiène, la monnaie, etc., dans la phase de stabilisation-reconstruction.

Pour que cette synergie joue juste, la dimension militaire de l'action envisagée devrait en outre être représentée au plus haut niveau dans les instances qui auront à décider de l'action globale. Il y a une nécessité absolue d'inclure les aspects militaires, dès les premières réflexions relatives à une opération possible. Cela aiderait à sortir du manichéisme actuel où, quand on recourt à l'option militaire, c'est le « tout militaire » qui se met en place au détriment des aspects civils de l'opération. Il en résulte une réelle difficulté à stabiliser ensuite l'Etat dont le territoire est l'objet de l'opération.

Sur le plan organique, il ne paraît pas exister en France à l'heure actuelle d'organisme à même de concevoir cette stratégie globale. Le Conseil national de sécurité, qui est en projet, pourrait éventuellement remplir ce rôle. Une fois créé, il aurait également à définir une stratégie de la prévention des crises, elle aussi inscrite dans une dimension globale. Cela permettrait d'éviter, parfois, le recours à l'option militaire, toujours lourde par essence et dont les limites sont connues dans le processus de règlement de certaines crises. Sur le plan organique encore ainsi que fonctionnel, il aura à dynamiser, voire tout simplement à construire, un véritable outil et un véritable travail interministériels de gestion des interventions de la France, militaires et civiles, dans le traitement des crises internationales. Cet outil est désormais absolument indispensable.



II. LE DÉFI ENVIRONNEMENTAL

Les altérations climatiques, par l'ampleur qu'elles risquent de manifester au cours des années à venir, même dans un court ou moyen terme, doivent être considérées désormais comme une composante de la problématique stratégique.

L'évolution du climat sur la planète, principalement générée par la hausse des températures due à l'effet de serre, pourrait avoir de multiples conséquences sur la sécurité internationale, dans un monde qui connaît une forte croissance démographique globale. Tout en considérant que des projections sur le moyen et le long terme ne sauraient être des certitudes absolues, celles-ci s'appuient cependant sur des données dont l'évolution au cours des dernières décennies représentent des tendances lourdes. Elles indiquent avec constance et accélération la perspective d'un réchauffement climatique aujourd'hui de plus en plus crédible.

Il faut donc admettre désormais que :

- l'évolution du climat global de la planète dans le sens d'un réchauffement climatique déjà bien affirmé (évolution des glaces polaires, fonte des glaciers continentaux, sécheresses récurrentes y compris à des latitudes élevées dans l'hémisphère nord...);
- associée à des pratiques humaines destructrices (déforestation, désertification, surpêche, atteintes à la biodiversité...);
- alors que la population de la planète devrait s'accroître de plus de trois milliards d'habitants d'ici 2050;
- et alors que dans le même temps des flux de réfugiés climatiques pourraient atteindre, selon les estimations actuelles des experts, 1 milliard d'êtres humains en 2025 contre moins de 200 millions de migrants dans le monde à l'heure actuelle (et dont la plus grande partie ne sont pas des réfugiés au sens strict du terme);
- une sécurité alimentaire globale – on s'attend à un doublement de la demande alimentaire mondiale entre 2007 et 2050 – et un accès à la ressource « eau » fragilisés (Selon des projections récentes faites par l'*International Water Resource Management Institute*, à partir de 2025, le Pakistan, une bonne partie de la Chine et de l'Inde ainsi que l'Afrique du Sud passeront sous le seuil du « *water scarce* », manque d'eau défini par les Nations unies), dans un contexte de risque pandémique, constituent des phénomènes qui, en eux-mêmes et plus encore par effet de cumul, auront des conséquences sur la stabilité et par conséquent la sécurité d'un si grand nombre d'Etats, qu'il s'agira globalement d'une question de sécurité collective internationale.



Le réchauffement climatique et ses effets multiples sont peut-être en train de devenir le plus grand problème de sécurité que le monde affronte depuis la Guerre froide. A cela s'ajoute le défi environnemental qui s'applique déjà en propre à l'armée :

- 1) la remise en état d'origine de ses terrains d'entraînement et de ses bases, à l'exception sans doute des espaces réceptacles de tirs d'artillerie depuis de nombreuses années dont la démillitarisation et la dépollution réelles sont pratiquement impossibles ;
- 2) la remise en état des lieux d'implantation de ses camps sur des territoires étrangers.

III. LE DÉFI DE LA NATURE DES CONFLITS ET DES OPÉRATIONS

1 - S'adapter à l'évolution de la nature des conflits

La nature des conflits a évolué et s'est diversifiée. On en a pris pleinement conscience avec les trois derniers grands conflits : Afghanistan, Irak, Liban. Face à un ennemi « irrégulier », l'objectif opérationnel ne peut plus être de détruire l'outil militaire adverse, car le plus souvent il n'y en a pas de visible. De plus, la mondialisation fait que les adversaires sur place ont moins besoin, grâce à leurs réseaux mondiaux, grâce à la facilité des communications de tous types, que la population locale les aide, même s'ils prétendent la servir.

La notion de champ de bataille a en outre disparu, le combat est de plus en plus urbain. Il s'agit d'un théâtre d'opérations plus complexe puisqu'il est, dans un climat de proximité immédiate et donc de dangerosité accrue, à trois dimensions : le sol, les étages, le sous-sol. De plus, et c'est un facteur supplémentaire de complexité, sur un tel théâtre, la population civile sert parfois de bouclier et de masque à certains belligérants.

Il en résulte que dans un conflit contemporain, on ne gagne plus la « guerre », tout spécialement quand la crise traitée résulte de la faiblesse d'un Etat voire de sa quasi disparition et que l'effet final recherché est sa reconstruction. Cela démontre encore que la solution à une crise contemporaine ne peut pas être exclusivement militaire et que parfois, elle ne l'est pas du tout. Cela souligne également l'intérêt de la conception interministérielle de la prévention et des interventions, tout en réservant aux militaires ce qui relève de leur métier.

De plus, il y a souvent dans les crises actuelles une imbrication, un chevauchement de plusieurs types d'engagements : engagement de haute intensité auquel succède une phase de basse intensité



lorsque est atteint le stade de la pacification, puis parfois retour à une phase de haute intensité, le tout sans qu'il y ait rupture. Au cœur même de la phase de reconstruction d'un Etat préalablement pacifié et stabilisé, la violence peut ressurgir appelant un nouveau recours à la force militaire. Pour les forces armées, de telles situations sont toujours délicates à gérer. Elles peuvent aujourd'hui, dans un délai assez court, détruire le potentiel de combat de l'ennemi lorsque celui-ci existe et en dispose, mais ce dernier peut continuer le combat sous d'autres formes.

Le risque de grande crise paroxystique du fort entre deux grandes puissances paraît limité de nos jours compte tenu de la dissuasion nucléaire. Mais c'est peut-être bien le schéma irakien qui est le critérium de la crise actuelle : un affrontement militaire extrêmement violent mais court et une phase de stabilisation-reconstruction très longue au cours de laquelle des opérations militaires demeurent nécessaires. Il y a donc une interpénétration possible des différentes phases. Toutefois l'outil militaire doit être capable d'opérer pendant cette dernière phase, faute de quoi existe un risque important que tout le reste, autrement dit tout l'effort de reconstruction, soit anéanti.

2 - Construire la légitimité de l'intervention

Il y a en cela un volet national et un volet international.

Au sein des institutions de la France. Cela suppose en premier lieu une association plus étroite du Parlement, et plus particulièrement des commissions de la défense du Sénat et de l'Assemblée nationale, aux décisions du président de la République et du gouvernement en matière de défense. Il s'agit d'un des aspects et non des moindres, puisqu'il s'agit de notre représentation nationale, du lien armée-nation qui est plus que jamais nécessaire de nos jours.

Bien au-delà de la discussion budgétaire sur les crédits du ministère de la Défense, cette association doit pouvoir se concrétiser par une information soutenue de ces deux commissions, par une participation à la réflexion en amont des grands projets, par la saisine du Parlement avant tout engagement du pays dans une opération extérieure, sauf cas d'extrême urgence sous réserve de saisine ultérieure. De même dans l'hypothèse où serait créé un Conseil national de sécurité auprès du président de la République, il conviendrait que les présidents de ces mêmes commissions en fasse partie es qualité.

Dans le cadre international. L'élément « légitimité » de la mission, spécialement en opérations multilatérales, est aussi plus que jamais à prendre en compte dans un monde surmédiatisé. Le déficit de légitimité peut se muer en un facteur lourd de complexité de l'opération et réduire de façon significative la liberté d'action stratégique du chef militaire qui en assume le commandement.



Une légitimité acquise au début de l'opération peut en outre disparaître dans le cours de celle-ci. Dans le long terme, en effet, spécialement dans un contexte d'opérations de stabilisation-reconstruction qui sont amenées à se dérouler sur plusieurs années, le risque existe de voir la population locale, dans la lassitude et la perte de sens, percevoir peu à peu les forces armées d'intervention comme des troupes d'occupation.

3 - Gagner la population à la légitimité de l'intervention

Désormais, fondamentalement, l'intervention des armées se conduit au sein des populations. Il n'y a plus de crise ou de conflit dans lesquels la population n'est pas un enjeu majeur de l'intervention. Il s'agit donc beaucoup moins de contraindre que de convaincre et cet effort particulier de comportement, de communication et de conviction est précisément caractéristique du conflit dont le théâtre principal se situe au sein même d'une population civile. Il est nécessaire de démontrer à celle-ci que l'intervention lui apporte une plus-value en termes de développement, de sécurité, de standard de vie, etc.

Pour cela il convient de faire appel aux symboles structurants, notamment les leaders d'opinion locaux, les chefs, le « monde imaginal » (H. Corbin) de la société dans laquelle on entre pour agir opportunément sur la population dès que débute l'opération. Cela impose aujourd'hui de préparer les missions comme jamais, sans doute, on ne l'a fait auparavant. Quand la population est l'enjeu, il n'y a pas de coup d'essai : l'erreur est irréversible. Il faut arriver en sachant ce que l'on va faire avec la population et en ayant travaillé sur sa spécificité de civilisation. Si on se retire sans l'avoir « gagnée » à la compréhension et à l'acceptation de l'intervention, à la pleine légitimité de celle-ci, la situation ne fera qu'empirer plutôt que s'améliorer par rapport à ce qui existait dans le pays ou le territoire auparavant. Alors non seulement la légitimité initiale de l'intervention s'effacera mais au surplus, il ne pourra plus être question de se retirer rapidement et la présence sur place sera plus risquée.

4 - Organiser la prévention

La prévention est de nos jours plus nécessaire que jamais, précisément au regard :

- 1) de la difficulté qu'il y a d'une part à prévoir les types de conflits que l'on aura à affronter ;
- 2) de l'imprévisibilité d'évolution de chaque conflit pris en particulier ;
- 3) de l'impossibilité de prévoir la durée d'une crise dans laquelle on s'engage et d'organiser par anticipation une sortie de crise.

En d'autres termes, au total, il faut se défaire de l'illusion que l'on peut contrôler totalement une guerre ou une crise une fois que l'on y est engagé.



Ce souci de prévention implique que soit mené un effort constant dans le domaine du renseignement. Il permet d'identifier la nature de la crise, d'identifier les différentes parties prenantes et parmi elles celles qui ont spécialement intérêt à la faire perdurer, d'identifier les adversaires « cachés » que l'on risque d'y affronter une fois que serait prise la décision de s'y engager, de discerner le jeu des influences extérieures qu'y s'y déroule.

Ces considérations soulignent assez l'importance de l'effort à mener en matière de prévention des crises. Lorsqu'il aura été bien mené, l'idéal étant là encore de le faire dans un cadre interministériel, il évitera de longs engagements car la plus grande erreur pour une démocratie est toujours de prévoir une sortie de crise rapide. Une démocratie a en effet des devoirs au regard de la société internationale, des responsabilités particulières quand elle a décidé de participer, avec d'autres, à une opération de stabilisation reconstruction d'un Etat en crise dont la sauvegarde a nécessité l'intervention. Elle ne peut abandonner le terrain si celui-ci n'est pas complètement pacifié et si l'Etat ne se trouve pas encore en situation de viabilité, sur le plan institutionnel, économique, juridique et en situation d'assumer raisonnablement sa souveraineté internationale.

5 - Conjuguer prévention et reconstruction

Il en résulte que nos Etats doivent faire aujourd'hui essentiellement de la prévention et prendre le parti d'aller le moins possible en opération. L'action militaire n'a plus comme objectif principal la destruction mais une finalité plus diffuse et à plus long terme qui est la reconstruction (*state building*). Or l'armée n'est pas formatée pour cela et la légitimité d'une telle intervention ne peut que se situer au niveau multinational, dans la résolution-mandat d'une organisation internationale compétente pour traiter la crise et en toute hypothèse dans une résolution du Conseil de sécurité.

De plus, il conviendrait de mettre sur pieds des politiques d'aide en matière sociale pour aider l'Etat sur place à priver les groupes religio-terroristes de cet élément de propagande et de prosélytisme qu'est leur action sociale. La condition doit être cependant de ne pas chercher à substituer notre normalité et notre normativité à celle de la population locale. Il convient d'admettre et de permettre à celle-ci de revenir à sa façon de vivre antérieure qui est une étape indispensable avant toute autre progression, si besoin est, vers des standards plus proches des nôtres. La nécessité s'impose par conséquent d'agir par étapes longues.

Le retour à la normalité antérieure de cette population peut être fait en quelques années, mais pas le chemin vers la nôtre. Une structure sociale et politique de nature tribale, clanique, séculaire voire millénaire, ne se raye pas du temps et d'une sociologie nationale d'un trait de plume.



L'expérience des dernières décennies tend à prouver qu'il faut s'efforcer de conserver la structure sociale et politique du pays.

Cela revient à rechercher et à trouver le « ton juste » avec la population locale, faute de quoi les unités militaires engagées deviennent une armée d'occupation avec les obligations lourdes non seulement politiques mais aussi juridiques que ce concept et cette réalité imposent. Sur ce plan, une armée peut changer très vite de statut, d'autant que lorsque les opérations commencent, la structure de guérilla et de combat asymétrique qui va lui être opposée est généralement déjà en place.

Cette disposition d'esprit est d'autant plus nécessaire quand il y a en opposition, chez l'ennemi, une rationalité cynique jouant du facteur religieux et l'instrumentalisant. Il en est de même quand existe chez les belligérants opposés une même volonté cynique d'entretenir l'insécurité et l'instabilité dans la population et sur le territoire aux fins de générer une économie de guerre qui leur est profitable.

La guerre est redevenue une opération de communication, de psychologie. Il s'agit d'un élément essentiel à prendre en compte de nos jours. On fait la guerre pour créer un effet psychologique important sur la population, et des deux côtés.

Dans cette logique, les Règles opérationnelles d'engagement (ROE) ne peuvent pas être les mêmes d'une mission à une autre. En outre, l'aspect judiciaire et sécuritaire de l'intervention doit pouvoir prendre le pas très rapidement sur les aspects militaires, car il faut au plus vite rétablir le droit et l'Etat dans leur effectivité.

6 - Mettre en phase temps politique et temps de la mission

Auparavant l'effet militaire permettait de parvenir immédiatement à l'effet politique recherché. Sur un théâtre d'opérations donné, il était possible de parvenir à une destruction de l'ennemi dans des délais relativement rapides. Aujourd'hui, la nature même des conflits et des crises fait que ce n'est plus le cas. L'effet militaire, ou stratégique, n'est plus qu'un médiateur entre un effet politique et un autre effet politique, à l'exception sans doute de la guerre des Malouines. L'outil militaire n'est pas conçu de nos jours pour parvenir sans transition à l'effet politique recherché.

L'une des difficultés auxquelles sont confrontées les armées réside également dans le décalage existant souvent entre le temps politique court, rythmé par les échéances électorales de nos démocraties, la durée de nos gouvernements, qui est par conséquent un temps « sous pression » et le temps propre de la mission, souvent bien plus long, spécialement quand il s'agit d'une opération de stabilisation-reconstruction.

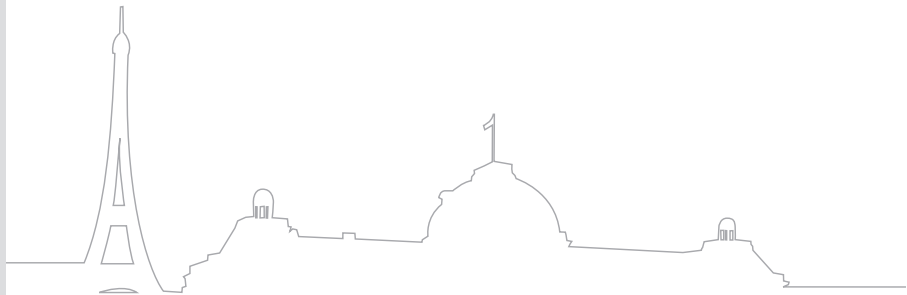


Les chefs militaires doivent, pour résoudre des situations complexes sur le terrain des opérations, disposer d'un appui politique solide et à long terme. Cette analyse et cette continuité dans le temps long ne peuvent relever que de la compétence politique. Ils ne sont pas du ressort du militaire. Or l'action du personnel politique est souvent trop attachée en priorité aux échéances électorales et aux positionnements aléatoires qu'elles font naître parfois. Elle est en outre très sensible au façonnage de l'opinion publique par l'action des médias, avec notamment le phénomène de montée en puissance des chaînes de télévision internationales. Tout cela peut jouer au détriment de la stabilité et de la cohérence de la volonté politique nécessaires au regard d'une opération extérieure déterminée.

7- Assurer une cohérence diplomatique et militaire

Il s'agirait de placer également en situation de cohérence la doctrine de défense et de sécurité nationales et la doctrine de politique étrangère. A cet égard, un livre blanc de la politique étrangère de la France fixant les grandes orientations « stratégiques » de notre diplomatie, pourrait être l'utile complément au *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*. Ils montreraient que ces deux volets essentiels de la présence de la France au monde s'inscrivent parfaitement dans une politique globale. Ce Livre blanc de la politique étrangère fait au demeurant partie des projets annoncés par le ministre des Affaires étrangères.

Des pays comme les Etats-Unis et le Royaume-Uni élaborent et publient régulièrement des documents énonçant leurs grandes orientations de politique étrangère destinées à guider l'ensemble de l'action extérieure de l'Etat. Il ne s'agit pas à proprement parler de livres blancs mais ces documents s'en rapprochent par leur contenu.



Le Centre d'Etudes et de Recherche de l'Ecole Militaire (CEREM), placé sous l'autorité du directeur de l'enseignement militaire supérieur, a pour mission de développer et promouvoir la pensée stratégique de sécurité et de défense française en contribuant à la diffusion de nouvelles idées avec pour objectifs :

- d'effectuer des études en stratégie militaire et de favoriser et animer les débats sur ce sujet ;
- de contribuer à la fonction enseignement de l'enseignement militaire supérieur ;
- de susciter et soutenir les initiatives des officiers de toutes les armées qui souhaitent s'investir dans le débat stratégique et de valoriser leurs travaux par la publication.

A cet effet, le centre s'intéresse en priorité aux thèmes suivants :

- le monde conflictuel contemporain,
- le traitement des conflits et des crises,
- les aspects diplomatiques et juridiques (les armées dans les crises contemporaines).

Les études réalisées par le centre peuvent être consultées sur le site :

<http://www.cerems-biblio.fr/>



CEREM

Ecole Militaire

21, place Joffre – 75007 Paris

<http://www.cerems.defense.gouv.fr>