



PREMIER MINISTRE

LA FRANCE FACE AUX ÉVOLUTIONS DU CONTEXTE INTERNATIONAL ET STRATÉGIQUE

Document préparatoire
à l'actualisation du
Livre blanc sur la défense
et la sécurité nationale

Secrétariat général
de la défense et de
la sécurité nationale

Avertissement

Le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 soulignait la nécessité d'une actualisation régulière compte tenu de la rapidité des évolutions du contexte stratégique. Cette actualisation est envisagée après les prochaines élections présidentielles.

Les éléments de réflexion présentés dans les pages qui suivent sont issus d'un travail interministériel auquel ont été associés plusieurs experts français et étrangers. Le présent document a pour seul objet de préparer le futur travail d'actualisation du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* en plantant le décor de notre nouvel environnement stratégique et en dégagant les enjeux structurants qui en découlent pour notre défense et notre sécurité à l'horizon 2020. Il n'a vocation ni à transcrire la totalité de notre politique de défense et de sécurité nationale, ni à énoncer notre politique étrangère ou une analyse économique élaborée de la situation actuelle.

Sommaire

Introduction

L'analyse stratégique présentée dans le Livre blanc de 2008 se confirme

La mondialisation demeure le processus structurant du contexte stratégique international	12
Une accélération de la mondialisation	12
Un accroissement des défis économiques et sociaux	12
Le spectre de la violence armée s'élargit	15
Un essor des pratiques asymétriques	15
Un risque de résurgence des conflits interétatiques	15
Des crises perdurent	16
Des zones de tensions aux marches orientales de l'Europe	16
De fragiles retours à la paix et des crises non résolues en Afrique	16
Des zones de conflits de la Méditerranée orientale jusqu'à l'Asie méridionale ..	17
Des luttes d'influence interétatiques en Asie	17

Des vulnérabilités se confirment	19
La concrétisation rapide de la cyber menace	19
L'intensification de la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs	20
Des rivalités croissantes dans les espaces maritimes	22
L'espace extra-atmosphérique, vital et vulnérable	23
Des risques technologiques, naturels et sanitaires matérialisés	24
Un développement inquiétant de la criminalité organisée transfrontière	25
Les tensions sur les ressources stratégiques s'accroissent	27
Une hausse continue des besoins énergétiques	27
La nécessaire sécurisation des ressources énergétiques	29
Le risque de déni d'accès aux autres ressources stratégiques	31
Une compétition scientifique et technologique accrue	31
 Pour autant, le panorama stratégique a évolué depuis 2008	
Une rupture stratégique en Afrique du Nord et au Moyen-Orient	34
L'entrée dans un cycle de recompositions politiques	34
Les enjeux de transitions porteuses d'incertitudes	36
L'Iran : une trajectoire inquiétante	37
Une reconfiguration des équilibres régionaux	38
Vers une évolution des relations avec les puissances occidentales ?	39
La reconfiguration de l'équilibre des puissances s'accélère sous l'effet de la crise économique et financière	40
La consolidation de la dynamique chinoise	41
La Russie : entre fragilités et regain	42
L'affirmation des nouvelles puissances	43
Inde-Brésil : des trajectoires ascendantes	45
La "réémergence" de l'Afrique ?	46
L'Europe face aux défis de la crise	47
Une nouvelle séquence stratégique américaine se dessine	48
La fin d'une décennie d'interventions sur un mode contre-insurrectionnel	48
Les États-Unis, puissance du Pacifique	49
Les évolutions de la relation transatlantique	50
La menace terroriste jihadiste persiste, mais évolue	51
La persistance de la menace terroriste	51
Vers une déconcentration de la menace jihadiste liée à Al Qaïda	52

Les enjeux structurants pour notre politique de défense et de sécurité

Le maintien de notre autonomie stratégique comme ligne directrice	54
Les enjeux du maintien de notre autonomie stratégique	
dans un contexte d'accélération de la mondialisation	54
La dimension stratégique des dépenses de défense et de sécurité	54
La question de l'autonomie industrielle dans le domaine de la défense	56
L'autonomie stratégique par les moyens mis à la disposition	
de notre politique de défense et de sécurité	57
Un cadre multilatéral en transformation	59
La centralité de l'ONU dans la sécurité collective	59
Les Occidentaux doivent désormais compter avec les grands émergents	60
La prise en compte des risques et des menaces affectant le territoire et les populations	61
La montée en puissance de la réponse à la cybermenace	62
Le terrorisme, une menace sous surveillance constante	63
La menace des missiles balistiques et de croisière, un nouveau développement stratégique	64
Le développement des trafics illicites et de la criminalité organisée	64
Des risques naturels et technologiques, potentiels déclencheurs d'une crise majeure	65
L'adhésion de la Nation, une condition à l'efficacité du dispositif de sécurité nationale	67
La prévention des conflits et l'action en faveur de la sécurité internationale	67
Une action résolue contre la prolifération	68
La réorganisation du dispositif militaire français déployé à l'étranger	69
L'approfondissement d'une approche sécurité/développement	71
L'ambition d'une défense européenne	71
La construction de la politique européenne de sécurité et de défense commune : des défis qui demeurent, mais une volonté intacte de progrès	72
Le développement et le renforcement de partenariats européens	73
Une place pleine et entière dans l'Alliance atlantique	75
Des atouts solides pour répondre à ces enjeux	77
Annexe	
Un engagement intense de nos forces depuis 2008	79

Introduction

Dans son analyse du contexte international et stratégique, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 dégageait quatre constats essentiels :

- ▀ *L'incertitude stratégique liée à la mondialisation*, marquée par une interaction et une interdépendance généralisée et non maîtrisée entre tous les États. Changement majeur depuis la rédaction du précédent Livre blanc en 1994, la mondialisation consacrait l'entrée "dans une ère nouvelle". Parmi les principales caractéristiques de cette transformation, le Livre blanc identifiait des développements positifs au nombre desquels la progression du nombre de démocraties, l'essor du réseau internet, la diminution des conflits armés, la capacité de mobilisation de la société internationale et la progression de l'intégration européenne. Parmi les facteurs d'inquiétude, étaient relevés les revers de la mondialisation, en particulier la diffusion rapide de toutes les formes de crises et l'explosion non maîtrisée des flux de personnes, de biens et d'idées. Ces tendances se conjuguant avec l'évolution des formes de violence, l'augmentation des dépenses militaires dans le monde et la persistance de crises non résolues, la mondialisation dessinait les contours d'un monde plus incertain et plus instable.
- ▀ *Un déplacement progressif du centre de gravité stratégique vers l'Asie*, décrit comme l'une des évolutions les plus importantes du paysage stratégique. L'affirmation de nouvelles puissances, en particulier l'Inde et la Chine, ferait de l'Asie l'un des pôles majeurs de la vie internationale, avec l'Europe et l'Amérique, à l'horizon 2025. En parallèle, était mis en lumière le déclin relatif des puissances occidentales, même s'il était souligné que les États-Unis demeureraient la référence.
- ▀ *L'existence de quatre zones critiques pour la France, parmi lesquelles un arc de crise allant de l'Atlantique à l'Océan indien* et recouvrant l'Afrique du Nord, la zone sahélienne, la Corne de l'Afrique, le Proche-Orient, le golfe arabo-persique et la zone afghano-pakistanaise. Sans être un ensemble homogène, cette zone concentrait un ensemble de facteurs susceptibles d'affecter notre sécurité et celle de l'Europe. L'Afrique sub-saharienne, le continent européen et l'Asie constituaient les trois autres régions critiques pour la sécurité et les intérêts de la France et de l'Europe.

- ▀ *Le développement de vulnérabilités nouvelles* pour le territoire et les citoyens européens. Parmi elles, le terrorisme jihadiste était considéré comme l'une des principales menaces pesant sur notre sécurité. La menace des missiles, la possibilité d'attaques majeures contre les systèmes d'information, le développement des trafics criminels, ainsi que les risques technologiques, naturels et sanitaires étaient posés comme les autres principales menaces pesant sur notre sécurité. Ces vulnérabilités justifiaient l'établissement d'une continuité entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, à travers le concept de "sécurité nationale".

L'analyse et les constats établis en 2008 demeurent largement pertinents. Les tendances lourdes identifiées alors, en particulier le caractère structurant de la mondialisation et le déplacement du centre de gravité géostratégique vers l'Asie, se sont confirmées depuis 2008. Les vulnérabilités et les menaces qui pèsent sur la sécurité internationale et sur celle de la France persistent. La menace cyber s'est intensifiée, comme celle que représente la criminalité organisée transfrontières. Les crises de prolifération, et notamment la crise iranienne, se sont aggravées. Les risques naturels, sanitaires et technologiques se sont matérialisés au travers notamment de la catastrophe de Fukushima au Japon. Les tensions dans les espaces stratégiques (maritime, aérien, cybernétique et spatial) s'intensifient, dans un contexte de concurrence accrue entre puissances, tandis que l'enjeu de la sécurisation des ressources stratégiques se confirme.

Toutefois, le contexte international et stratégique s'est rapidement et profondément transformé depuis 2008, sous l'effet d'événements et d'évolutions déterminantes, dont l'ampleur était difficilement prévisible :

- ▀ *Les transformations du monde arabe et leurs conséquences potentielles.* D'abord en Tunisie à la fin de l'année 2010, puis dans l'ensemble du Proche et Moyen-Orient, les révoltes arabes ont constitué, par leur soudaineté et leur ampleur, une surprise stratégique. Elles ont enclenché une dynamique de longue durée qui entraînera des redéfinitions politiques, économiques et sociales fondamentales dans les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, de nature à modifier durablement les équilibres régionaux, avec des répercussions à l'échelle mondiale. Ces bouleversements placent la Méditerranée au cœur des enjeux stratégiques pour la France.
- ▀ *La crise économique et financière mondiale puis celle de la dette souveraine européenne* constitue une nouveauté radicale par rapport au contexte du précédent Livre blanc. Elles ont porté les questions économiques au premier plan des enjeux internationaux. Débutée aux États-Unis en 2007, la crise mondiale et systémique de 2008 constitue la plus grave crise économique depuis 1945. Elle a agi comme un révélateur des fragilités préexistantes de nombreux États, en particulier européens, et comme un accélérateur de grandes tendances déjà à l'œuvre, mais dont la rapidité et l'ampleur ne pouvaient être anticipées. Elle a mis en évidence, en particulier, l'augmentation du poids économique et géostratégique des grands pays émergents, au premier rang desquels la Chine, les liens d'interdépendance accrus ainsi que les insuffisances de la régulation internationale.
- ▀ *La fin d'une séquence stratégique américaine.* La période ouverte au lendemain du 11 septembre 2001, marquée par l'engagement américain dans la "guerre globale contre la terreur", est en passe de s'achever. Les États-Unis demeurent la première et la seule puissance globale et semblent devoir le rester à l'horizon 2025. Cependant, les modalités selon lesquelles s'exerce cette puissance ont connu d'importantes évolutions depuis 2008 sous l'effet de la crise économique et financière et des réorientations stratégiques opérées par l'administration Obama. Cette révision de la posture américaine pourrait

ainsi acter la fin du cycle de défense américaine ouvert en 2001, marqué par un engagement dans des opérations massives et de longue durée. La pérennité et les répercussions de ce changement de posture sur la stabilité mondiale restent des questions ouvertes.

- *L'évolution de la menace terroriste jihadiste.* Dix ans après les attentats du 11 septembre 2001, le terrorisme jihadiste persiste mais évolue. Al Qaïda n'a pas concrétisé son potentiel de nuisance à un niveau stratégique et les efforts internationaux dans la lutte contre le terrorisme ont amplifié l'éclatement du commandement central de l'organisation, qui a perdu son leader charismatique et une grande partie de son état-major. Toutefois, le terrorisme jihadiste conserve une très forte capacité de nuisance et la menace terroriste, désormais plus déconcentrée, n'a rien perdu de son intensité.

Dans ce contexte, conformément aux orientations dégagées par le Livre blanc, complétées par la Stratégie nationale pour la mer et les océans de 2009 et le Livre blanc sur la politique étrangère de la France, la posture stratégique de la France a évolué depuis 2008. La confirmation de tendances lourdes identifiées par le Livre blanc dans le domaine de la sécurité et de la défense et les évolutions majeures intervenues depuis dessinent un nouveau paysage international et stratégique et des enjeux face auxquels la France devra se positionner pour préserver avec détermination ses intérêts de sécurité. Alors que le niveau de risque et de violence dans le monde ne baisse pas et que les dépenses d'armement augmentent fortement dans de nombreuses régions, la préservation de son autonomie stratégique constitue une priorité pour la France. Elle aura à mettre en cohérence son niveau d'ambition stratégique et son effort budgétaire au profit de la sécurité nationale pour assurer dans la continuité des actions entreprises depuis 2008, la protection du territoire et des populations et son action en faveur de la sécurité internationale et de la prévention des conflits. Notre politique devra s'inscrire dans le cadre des évolutions du multilatéralisme et de la défense collective. Les intérêts de défense de la France resteront au cœur des enjeux, à travers la construction de la politique européenne de sécurité et de défense commune, le renforcement de nos partenariats européens et le retour de la France dans la structure militaire de l'OTAN.

1

L'analyse stratégique présentée dans le Livre blanc de 2008 se confirme

L'analyse du Livre blanc a été, dans une très large mesure, confirmée depuis 2008. La mondialisation reste un paramètre central de la donne stratégique, structurant en profondeur les relations et la sécurité internationales. Elle est porteuse d'opportunités, liées à l'accélération des échanges de toute nature, mais également d'importants revers, en particulier économiques, sociaux et environnementaux. Le contexte international demeure en outre marqué par des vulnérabilités qui pèsent sur la sécurité et la stabilité mondiale. Le spectre de la violence armée s'élargit, avec l'essor des pratiques asymétriques et un risque accru de conflits interétatiques. Des crises ouvertes et des tensions perdurent, y compris dans des zones d'intérêt stratégique pour notre sécurité. En parallèle, les risques et les menaces pesant sur nos sociétés, identifiés en 2008 (cybermenace, prolifération, risques technologiques, naturels et sanitaires, criminalité organisée transfrontalière) se sont confirmés, voire accentués. Dans un contexte d'accélération des échanges, la compétition pour l'accès aux ressources stratégiques, énergétiques, scientifiques et technologiques s'est intensifiée.

La mondialisation demeure le processus structurant du contexte stratégique international

Une accélération de la mondialisation

Le Livre blanc avait mis en avant le fait que la mondialisation structurait durablement l'évolution des relations et de la sécurité internationales. Quatre ans plus tard, cette analyse est pleinement confirmée : les interdépendances croissantes, l'augmentation considérable des flux de toute nature contribuent de plus en plus à structurer l'espace mondial, marqué par le poids croissant des acteurs non étatiques et l'affirmation des sociétés sur la scène internationale. La mondialisation est également un puissant facteur de croissance. Porté par le développement des échanges et des flux, le volume global du PIB mondial pourrait ainsi presque tripler entre 2005 et 2030 (*voir carte des pôles de puissance économique*).

La mondialisation a une composante immatérielle croissante. La diffusion massive des nouvelles technologies de l'information et de la communication sert de vecteur au développement sans précédent des flux financiers, commerciaux, humains et politiques. Cette explosion compresse le temps et l'espace, bouscule les règles du jeu international, transforme en profondeur les relations entre les États et les sociétés et modifie les conditions de la production et de la répartition des richesses, des biens et du travail.

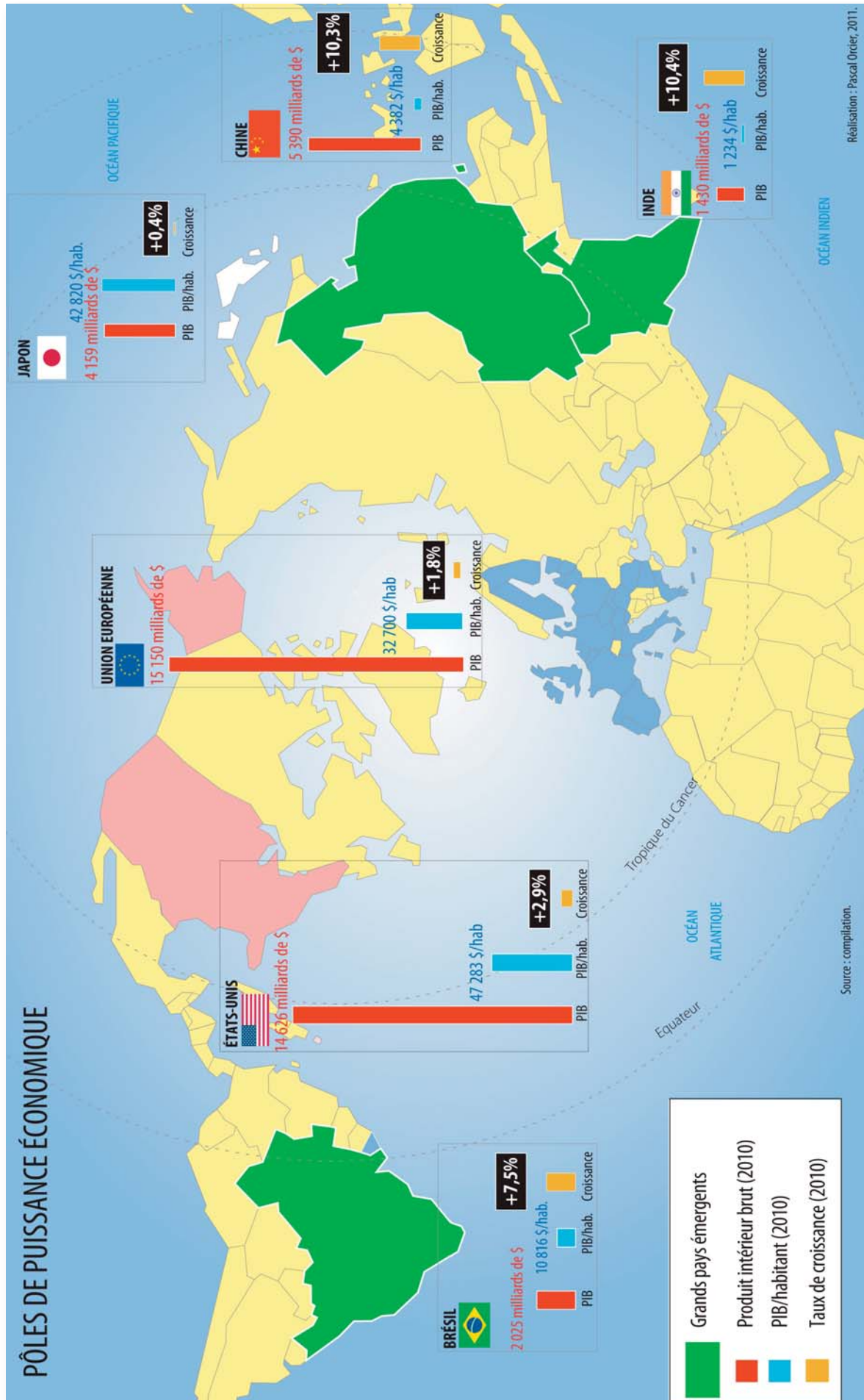
Les flux financiers internationaux représentent désormais plus de dix fois le PIB mondial, tandis que le seul volume des opérations de change représente 50 fois celui des échanges de biens et de services. L'explosion des flux immatériels, avec la diffusion de données, d'informations, d'images et d'idées en temps réel offre aux sociétés des capacités nouvelles d'affirmation et d'autonomisation. Les révoltes arabes ont confirmé à cet égard l'importance des "réseaux sociaux" virtuels qui, en permettant le contournement de la censure officielle, ont servi de caisse de résonance aux événements déclencheurs et ont joué un rôle certain en termes de mobilisation ou d'organisation et de conduite des mouvements de protestation.

Cette accélération continue de la mondialisation met de plus en lumière le caractère stratégique que peuvent revêtir pour les États, outre les composantes classiques de la puissance, les instruments de rayonnement et d'influence relevant du "soft power".

Dans ce contexte, le déplacement progressif du centre de gravité stratégique vers l'Asie identifié par le Livre blanc s'est accéléré, avec la montée en puissance de plusieurs pays, à commencer par la Chine, qui a su tirer pleinement bénéfice de la mondialisation et des interdépendances pour asseoir son essor économique (*cf. partie II*).

Un accroissement des défis économiques et sociaux

Parmi les revers de la mondialisation, le Livre blanc signalait l'accroissement des inégalités sociales et économiques ainsi que l'existence de tensions accrues pour satisfaire les besoins en énergie, en eau, en nourriture et en matières premières. Les évolutions intervenues depuis 2008 ont validé la pertinence de ces analyses.



La crise économique mondiale a exacerbé les répercussions économiques et sociales des déséquilibres mondiaux, aggravant une tendance de long terme. Ces déséquilibres s'expriment non seulement en termes de distribution des revenus au sein d'un même pays ou d'une région, mais aussi au niveau mondial. En dépit d'une réduction de l'extrême pauvreté à l'échelle mondiale, en particulier grâce aux progrès réalisés en Asie, des régions entières sur ce continent, mais aussi en Amérique latine et en Afrique, demeurent à l'écart des bénéfices de la croissance mondiale. Alors que 20% de la population mondiale consomment 80% des ressources, la question du devenir de la "périphérie" du monde globalisé est posée.

Les écarts entre les plus riches et les plus pauvres se creusent, y compris dans les pays développés et émergents, renforçant le risque de déstabilisation, voire de crises politiques susceptibles d'avoir des débordements régionaux. Cet accroissement des inégalités est en particulier source de fragilité pour certains pays émergents dans la poursuite de leur trajectoire de croissance.

Si l'ampleur de l'impact économique et social de la crise dans les pays occidentaux et européens est encore difficile à mesurer, celui-ci a d'ores et déjà atteint un seuil sans précédent depuis la seconde guerre mondiale dans les pays les plus affectés, suscitant d'importants mouvements de contestation et des crises politiques aiguës pouvant aller jusqu'à la chute de gouvernements (Grèce, Italie, Slovaquie, Irlande, Espagne, Portugal). À un moindre degré, le sentiment de précarité croissant a suscité, à travers le monde, l'émergence du phénomène des "indignés"¹, expression d'une colère face aux inégalités économiques et sociales contre les gouvernements et les élites. Ces mouvements semblent témoigner d'une nouvelle forme de mobilisation et de contestation des "laissés pour compte" de la mondialisation.

Sous l'effet conjugué des facteurs démographiques, économiques (croissance accélérée, notamment dans les pays émergents, urbanisation, industrialisation, hausse des revenus, uniformisation des modes de vie) et environnementaux (changement climatique, épuisement des sols, déforestations, désertification, pollution), la question des ressources naturelles – eau douce, terres arables, denrées alimentaires, matières premières – constitue un enjeu de plus en plus crucial dans certaines régions du monde. Le problème principal n'est pas lié aux limites physiques des réserves mais à l'accès aux ressources (inégaie disponibilité, répartition et distribution) et, plus encore, au coût d'accès à celles-ci sur les marchés internationaux, en particulier pour les denrées alimentaires. Résultant du déséquilibre de l'offre et de la demande, lié notamment à la croissance économique et démographique des pays émergents, à la montée en puissance des biocarburants, et aux mesures de restrictions d'exportations prises par certains pays producteurs, les marchés agricoles ont en effet connu depuis 2005 plusieurs périodes de fortes tensions, qui se sont traduites par une hausse des prix et une forte volatilité.

Si la situation alimentaire globale ne s'est pas dégradée, le risque de crise alimentaire persiste. Il existe tout particulièrement dans les pays les moins avancés, notamment en Afrique, qui sont confrontés à une raréfaction des terres arables exploitables, conséquence du changement climatique, disposent de ressources faibles et dépendent fortement des marchés agricoles pour se fournir en denrées de base. Des pays apparemment moins fragiles peuvent également subir les conséquences des tensions des marchés. C'est le cas de l'Égypte ou du Mexique, qui ont connu des émeutes liées à la hausse des prix des produits alimentaires en 2007.

¹ - Près de 80 pays ont connu des manifestations en Europe, mais également en Asie, en Israël ou aux États-Unis. Bien qu'ils reposent sur des spécificités nationales, les différents mouvements des indignés présentent des points communs : mobilisation de jeunes urbains, principalement issus de la classe moyenne, rôle des réseaux sociaux dans la cohésion de ces mouvements.

Au-delà de leurs conséquences désastreuses sur le plan humanitaire, les crises alimentaires pourraient conduire à la déstabilisation d'États ou de régions en entraînant des "émeutes de la vie chère" susceptibles de fragiliser les régimes en place, en générant des flux migratoires ou des déplacements massifs de population, voire en exacerbant des tensions intra ou interétatiques pour l'accès aux ressources. Des puissances telles que la Russie et la Chine sont devenues importatrices de denrées vivrières et se trouvent d'autant plus exposées aux variations brutales de leurs coûts. La flambée des prix agricoles de 2007-2008 a ainsi contribué au développement de stratégies d'acquisition de terre, notamment de la part des pays émergents dépendant des importations pour leur approvisionnement dans le but, entre autres, de renforcer leur sécurité alimentaire. Ces investissements fonciers internationaux peuvent, dans les pays les plus pauvres, susciter des tensions fortes avec la population, comme en témoigne l'exemple de Madagascar, où le rachat massif de terre par une entreprise sud-coréenne a précipité la chute du Président Ravalomanana en 2009.

Le spectre de la violence armée s'élargit

Un essor des pratiques asymétriques

Depuis 2008, la prédominance d'une conflictualité infra-étatique ou asymétrique s'est confirmée. Les conflits infra-étatiques, qui instrumentalisent les clivages religieux et ethniques sur des fondements relevant, le plus souvent, de problèmes de distribution des ressources, restent majoritaires. La fragilité de certains États, incapables d'assurer leurs fonctions régaliennes en matière de contrôle du territoire, de protection et de satisfaction des besoins élémentaires de la population, favorise l'apparition de zones de non-droit où peuvent opérer des mouvements terroristes ou des groupes criminels. Cette situation peut contribuer à l'aggravation de conflits, souvent transfrontaliers.

L'asymétrie² demeure une stratégie d'action privilégiée par certains États pour compenser leur déficit de puissance militaire et technologique. Si des actes terroristes contre une population en sont l'expression la plus marquante, les pratiques asymétriques sont également courantes sur les théâtres d'opération contre les forces armées. Visant à agir sur les points de vulnérabilité de l'adversaire à moindre coût humain, matériel et financier, la pratique asymétrique de la guerre est aujourd'hui favorisée par la suprématie technologique des armées occidentales. Elle est facilitée par l'accès de plus en plus aisé à des technologies militaires ou duale, assez sophistiquées, pour un coût minime, et par l'accroissement des trafics illicites.

Un risque de résurgence des conflits interétatiques

Les guerres interétatiques continuent d'être rares et la dissuasion nucléaire demeure un important facteur inhibant entre puissances majeures. L'affrontement entre la Russie et la Géorgie a cependant rappelé, en 2008, qu'une crise pouvaient dégénérer en conflit armé, y compris sur notre continent. Les tensions accrues sur les ressources, les mutations

² - Entre un système étatique et un système non étatique.

politiques incertaines dans les pays en transition, les difficultés économiques et financières du monde développé sont de nature à favoriser la résurgence de conflits entre États. L'augmentation significative des dépenses militaires et des arsenaux conventionnels dans certaines régions du monde, la prolifération balistique, les programmes d'acquisition d'armes de destruction massive, l'usage courant de technologies duales sophistiquées font apparaître par endroit des accroissements significatifs de potentiels militaires et des capacités d'engagement de haute intensité.

Des crises perdurent

Des crises qui étaient sévères en 2008 au moment de la parution du Livre blanc se sont dénouées (Côte d'Ivoire, Soudan méridional, Sri Lanka, Tchad). Toutefois, le nombre de conflits non résolus ou gelés ne diminue pas, des tensions structurelles interétatiques persistent, voire se sont accrues, et la géographie des tensions et des conflits politiques s'est élargie, en particulier en 2011.

Des zones de tensions aux marches orientales de l'Europe

Le continent européen demeure marqué par des tensions liées à des conflits non résolus et aux fragilités de certains États issus de l'éclatement de l'URSS et de la Yougoslavie.

Aucun progrès n'a été enregistré depuis 2008 vers une solution aux conflits dit "gelés" dans l'espace post-soviétique (Transnistrie, Haut-Karabagh, Abkhazie et Ossétie du sud). Avec la guerre russo-géorgienne d'août 2008, le continent européen a même été le théâtre d'un conflit ouvert. Cette guerre, suivie de la reconnaissance de l'indépendance des deux entités séparatistes par la Russie, a éloigné la perspective de règlement du conflit qui déchire le territoire géorgien depuis vingt ans.

Dans les Balkans, la proclamation de l'indépendance du Kosovo en 2008 n'a pas entraîné de nouveau conflit avec la Serbie qui, de son côté, s'est engagée dans un processus d'intégration à l'Union européenne. Cependant, la situation sécuritaire demeure fragile au nord du Kosovo.

De fragiles retours à la paix et des crises non résolues en Afrique

Depuis 2008, l'Afrique sub-saharienne a été marquée par l'évolution significative de plusieurs crises qui ont permis le retour de la paix civile et la normalisation des processus politiques, en particulier en Côte d'Ivoire, en Guinée, en Mauritanie et au Niger. La réconciliation entre le Tchad et le Soudan et entre la République démocratique du Congo et le Rwanda ont permis de mettre un terme à une longue période de tensions et d'affrontements. Cependant, les processus de sortie de crise demeurent fragiles et d'importants problèmes structurels perdurent (compétition croissante pour les terres agricoles, pression sur les ressources naturelles, instrumentalisation des questions ethniques et religieuses, faiblesse de l'État...).

Dans le même temps, d'autres crises restent non résolues (Darfour), voire se sont accentuées (Golfe de Guinée, Corne de l'Afrique) en raison de la combinaison de facteurs d'instabilité (tensions politiques, terrorisme, piraterie maritime). Si la création du Soudan du Sud, qui s'est déroulée pacifiquement, constitue une évolution majeure, elle n'a pas mis un terme au conflit entre Juba et Khartoum. L'évolution du Sud Soudan constitue en outre une inconnue pour l'avenir avec de possibles répercussions sur l'ensemble de la région. De nouvelles crises pourraient survenir au cours des prochaines années, en particulier dans des pays où les régimes en place sont contestés et cherchent à se maintenir au pouvoir.

Des zones de conflits de la Méditerranée orientale jusqu'à l'Asie méridionale

La géographie conflictuelle majeure se dessinant depuis la Méditerranée orientale jusqu'à l'Asie méridionale, identifiée par le Livre blanc, continue de concentrer des crises non résolues, parmi les plus aigües de la planète. L'accentuation de la crise de prolifération iranienne conjuguée au blocage du processus de paix israélo-palestinien, aux tensions au Liban et aux nouvelles zones d'instabilité liées aux révoltes arabes font peser une menace accrue sur la paix au Proche-Orient (*voir carte des risques et instabilités stratégiques susceptibles d'affecter les intérêts français*).

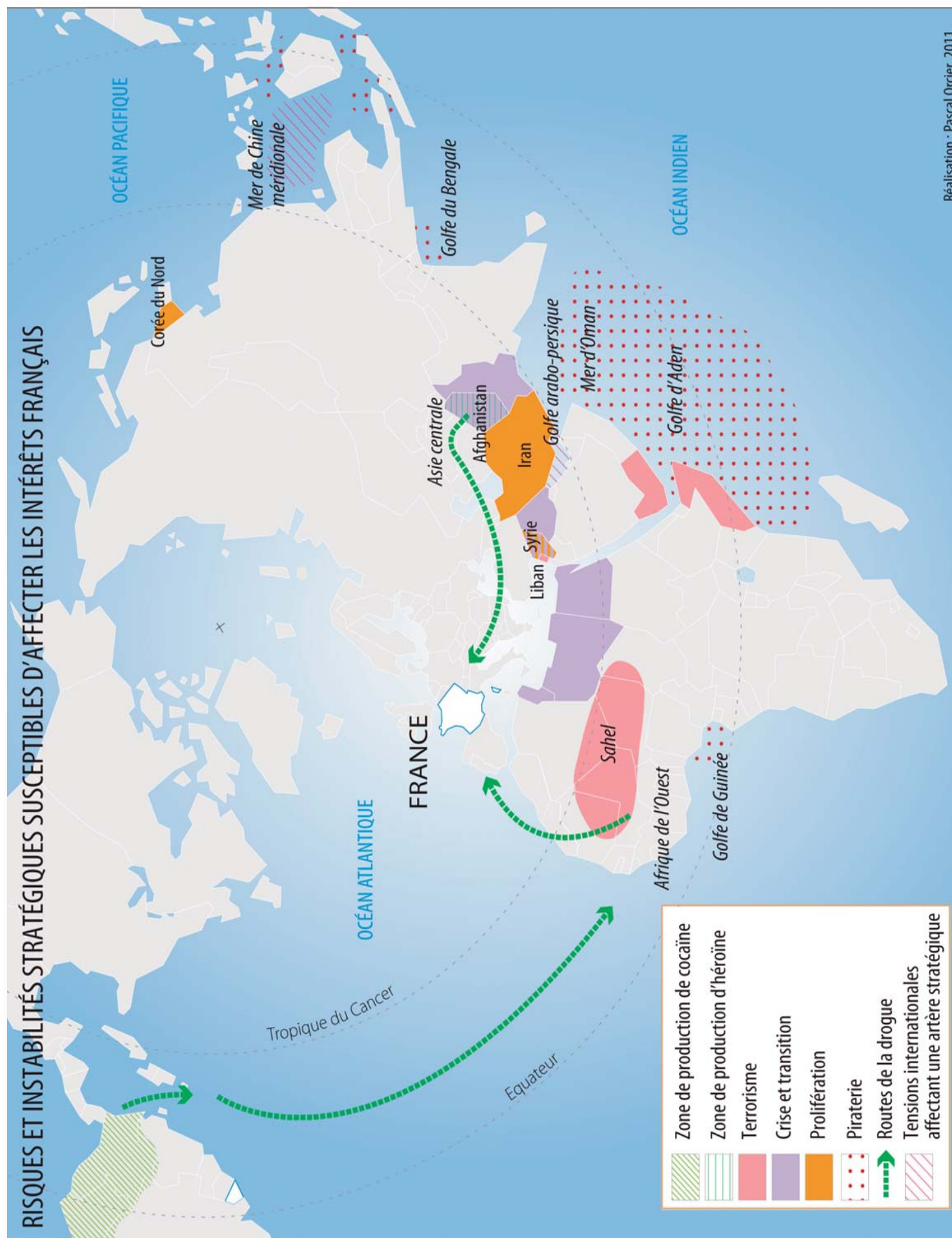
Avec la fin de la présence militaire américaine, l'Irak va entrer dans une nouvelle ère. Alors que sa situation sécuritaire intérieure demeure très fragile (menace terroriste élevée, crise politique interne, exacerbation de l'antagonisme entre les sunnites et les chiites) et que la reconstruction de l'État et des institutions est loin d'être achevée, il devra faire face aux retombées sur son territoire des tensions liées aux transformations du monde arabe (crise syrienne notamment) et à la crise iranienne. Le retrait militaire américain pourrait en outre offrir un rôle accru, parfois concurrentiel, voire conflictuel, aux puissances régionales voisines, et tout particulièrement à l'Iran, dont l'influence en Irak se développe.

Le retrait progressif des forces occidentales d'Afghanistan s'accompagnera d'un transfert de responsabilités aux forces de sécurité afghanes d'ici 2014. Le succès de cette phase de transition est délicat en raison de la persistance de l'insurrection et des incertitudes politiques. Il dépendra notamment d'avancées majeures du processus de réconciliation nationale, de l'implication des puissances régionales, en particulier du Pakistan, dans le règlement politique et d'un soutien extérieur militaire, politique et économique puissant et constant au bénéfice de Kaboul. L'Afghanistan restera pour plusieurs années un sujet de préoccupation pour les puissances occidentales comme pour les États de la région.

Les fragilités du Pakistan, notamment la lente érosion de l'autorité de l'État et des institutions fédérales et les difficultés économiques auxquelles fait face le pays, devraient s'accroître au cours des prochaines années. Une éventuelle déstabilisation accrue de cet État, qui dispose de l'arme nucléaire, constitue une source de préoccupation majeure. Facteur d'aggravation de la menace terroriste internationale, une telle déstabilisation pourrait avoir des conséquences négatives sur la relation indo-pakistanaise, accentuant entre les deux voisins un risque d'escalade susceptible d'avoir des répercussions mondiales.

Des luttes d'influence interétatiques en Asie

Alors que le risque de conflits interétatiques majeurs reste faible dans une grande partie du monde, il perdure, voire a augmenté, en Asie.



Plusieurs États d'Asie centrale présentent de grandes fragilités internes qui se sont accrues depuis 2008 (crise au Kirghizstan, développement du radicalisme islamiste et de la criminalité organisée...). Ces fragilités pourraient encore s'aggraver si la transition en Afghanistan n'apportait pas le résultat escompté.

La persistance de contentieux territoriaux non résolus entre puissances régionales (Cachemire, frontière sino-indienne et afghano-pakistanaise), l'instabilité de la péninsule coréenne dans le contexte de la succession de Kim Jong-Il, et les tensions autour de Taïwan sont autant de sources de crises potentielles. Les tensions se sont également accrues dans les espaces maritimes asiatiques, notamment dans les mers de Chine orientale et méridionale entre la Chine et ses voisins (Japon, Vietnam, Philippines).

Le système d'alliances militaires américain demeure, à l'horizon des quinze prochaines années, la clé de voûte de l'équilibre stratégique de la région. Le positionnement et le rôle des États-Unis – à travers l'orientation annoncée vers un renforcement des alliances traditionnelles, l'ouverture de nouveaux partenariats, la promotion des instances multilatérales régionales – déterminera l'évolution des relations interétatiques et de la situation sécuritaire en Asie. L'établissement à partir de 2012 d'une présence militaire américaine permanente sur la base militaire australienne de Darwin témoigne de la volonté des États-Unis de renforcer durablement leur dispositif dans la région.

La France est présente dans la zone Pacifique et développe des partenariats forts avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Des vulnérabilités se confirment

La concrétisation rapide de la cyber menace

Le Livre blanc accordait une place importante aux problématiques de nature cybernétique. Il annonçait la possibilité à un horizon de quinze ans d'une attaque informatique majeure contre les systèmes d'information nationaux et présentait la "guerre informatique" comme l'élément central d'un scénario probable de rupture stratégique. Depuis 2008, les risques et les menaces qui pèsent sur le cyberspace se sont nettement confirmés, à mesure que celui-ci devenait un champ de confrontation à part entière avec la montée en puissance rapide du cyber espionnage et la multiplication des attaques informatiques en direction des États, des institutions ou des entreprises. Les risques identifiés par le Livre blanc comme étant de long terme se sont donc en partie déjà concrétisés et la menace atteint désormais un niveau stratégique.

Un premier type de menace dans le cyberspace relève de l'action criminelle. La généralisation des nouvelles technologies de l'information et singulièrement d'internet a non seulement offert aux organisations criminelles des facilités pour leurs activités traditionnelles, mais a permis aussi l'émergence de phénomènes criminels spécifiques à cet espace. À l'instar des entreprises légales, les organisations criminelles profitent des opportunités offertes par internet : leurs activités sont facilitées, tant du point de vue de la logistique (communications, information, formation technique, fourniture de moyens) que de la recherche de clients ou de victimes dans le cadre d'escroqueries, de ventes de produits illégaux ou d'exploitation

des êtres humains. Depuis 2008, ce type de cybermenace s'est encore développé à la faveur notamment de l'utilisation d'internet dans le monde du travail et du développement des paiements dématérialisés.

Un deuxième type de menace, qui a pris une ampleur très significative depuis 2008, relève de l'espionnage. Les attaques informatiques contre les systèmes d'information des États et des entreprises, et plus particulièrement de celles qui appartiennent à des secteurs d'activité stratégiques, se sont multipliées. Ces attaques portent atteinte aux données sensibles (technologiques, commerciales, scientifiques...) de leurs cibles. Elles sont souvent de grande ampleur, résultant d'une longue préparation et d'un ciblage précis. Elles peuvent nécessiter, pour leur mise en œuvre, des moyens dont seul un État ou une organisation importante et déterminée sont capables de disposer. Elles tirent profit de la difficulté à attribuer avec certitude leur origine.

Un troisième type de menace pourrait, à terme, viser la destruction ou le contrôle à distance de systèmes informatisés de toute nature, prenant alors une ampleur potentiellement stratégique dans un contexte où le cyberspace, immatériel, fonctionne de plus en plus en interface avec le monde réel. La découverte du ver informatique *Stuxnet*³ en juin 2010 a de ce point de vue montré qu'un code informatique malveillant pouvait porter atteinte à des infrastructures critiques totalement isolées d'internet, par une attaque de leurs systèmes d'information et de contrôle.

Le cyberspace est ainsi devenu un champ d'action et de confrontation à part entière, exploité dans toutes ses dimensions et dans un nombre croissant d'activités. Sur le plan économique, il porte une part grandissante de la croissance mondiale et permet l'augmentation de la compétitivité des entreprises, tout en étant aussi le lieu de concurrences déloyales ou de pratiques mettant en danger la chaîne de la valeur. Son usage social intense (2 milliards d'internautes, 4 milliards de requêtes quotidiennes sur *Google*) introduit une sensibilité accrue aux défaillances accidentelles comme aux malveillances internes ou externes, ainsi qu'aux éventuelles opérations de désinformation ou de propagande.

Le cyberspace est également devenu un vecteur de puissance qui mobilise des capacités étatiques grandissantes. Les puissances majeures (États-Unis, Chine, Russie, Royaume-Uni, Allemagne, France⁴) ont adopté des stratégies de cyberdéfense – passive, voire active – tout en développant des structures dédiées à leur mise en œuvre. La plupart des organisations multilatérales se sont saisies de cette question. La Commission européenne a proposé un concept de cybersécurité en 2009 et le principe d'une cyberdéfense a été intégré au nouveau concept stratégique de l'OTAN adopté en 2010. Une politique de cyberdéfense et un plan d'action ont été adoptés en juin 2011.

Le renforcement des capacités des acteurs non étatiques dans le cyberspace est également sensible depuis 2008 à la faveur des évolutions des technologies et des modes opératoires. Des groupes transnationaux subversifs de pirates informatiques ("*hacktivistes*") ont ainsi mené des campagnes visant à porter atteinte aux actions ou à l'image d'États ou d'entreprises. Ils constituent désormais une menace émergente sérieuse et diffuse, comme l'ont montré la nébuleuse *Anonymous* qui s'est attaquée à de nombreux intérêts commerciaux ou étatiques, et la divulgation à grande échelle d'informations confidentielles du Département d'État américain par le site *Wikileaks*.

L'intensification de la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs

Depuis 2008, les crises de prolifération nucléaire se sont aggravées en particulier en Iran, en Corée du Nord et en Syrie, confirmant l'analyse faite par la France selon laquelle la prolifération constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales.

³ - Le ver *Stuxnet* est un code malveillant qui cible des programmes de gestion d'automates industriels. Extrêmement sophistiqué, il a été conçu pour prendre le contrôle de machines informatiques gérant des processus industriels et pour endommager des installations bien spécifiques.

⁴ - Sur le dispositif français, cf. partie III.

L'Iran a continué de violer six résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies et onze résolutions du Conseil des gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Il refuse de coopérer pleinement avec l'Agence, alors que le rapport que celle-ci a établi en novembre 2011 fait état d'inquiétudes sans précédent sur la vraisemblable dimension militaire du programme nucléaire iranien. Sous couvert d'un programme qu'il prétend civil et pacifique, mais qui ne correspond pas à ses besoins dans ce domaine, l'Iran a cherché par le passé et pourrait poursuivre des recherches directement applicables aux armes nucléaires. Depuis 2008, il a continué ses programmes sensibles à Natanz, Qom et Arak, avec, en particulier, l'installation de centrifugeuses à Qom au cours de l'été 2011 et l'annonce du triplement de ses capacités d'enrichissement à 20%. Ces activités, ainsi que la poursuite intensive d'essais balistiques laissent aujourd'hui peu de doutes sur les intentions iraniennes.

Le programme nucléaire militaire iranien

L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a diffusé en novembre 2011 un nouveau rapport sur l'état d'avancement du programme nucléaire de l'Iran. Dans ce document⁵, l'AIEA procède à l'évaluation détaillée de la possible dimension militaire de ce programme sur la base de ses informations propres, de celles fournies par l'Iran, ainsi que sur les renseignements transmis par une dizaine d'États-membres. Ces informations sont jugées crédibles par l'AIEA. Le rapport établit que l'Iran n'a jamais réellement coopéré pour répondre aux doutes de l'Agence sur ses activités dans le domaine nucléaire et que l'Iran continue très vraisemblablement à chercher à se doter de l'arme atomique, sous couvert d'un programme présenté comme civil et pacifique. L'AIEA pointe une série d'éléments particulièrement inquiétants :

- au moins jusqu'en 2003, les activités suspectes dont elle rend compte ont été conduites en Iran dans le cadre d'une structure de programme centralisée. L'existence, y compris après 2003, de circuits d'approvisionnement par le biais de sociétés écran pour l'acquisition de biens et de savoir-faire, qui pourraient servir dans la mise au point d'un dispositif nucléaire explosif, est également évoquée ;
- l'Iran se serait procuré les informations nécessaires pour la production d'hémisphères en uranium métal compatibles avec la réalisation d'un engin nucléaire, tout en déployant des efforts pour dissimuler les sites et les activités liés à l'enrichissement de l'uranium ;
- l'Iran aurait mené des travaux avancés sur un système d'amorçage spécifique "à points multiples" utilisé dans certains dispositifs nucléaires explosifs connus. Dans le domaine des détonateurs, l'Iran reconnaît la mise au point, officiellement pour des usages civils, de détonateurs spécifiques "à fil à exploser", sûrs et rapides. L'AIEA relève que ceux-ci pourraient être utilisés dans un engin nucléaire ;
- des expérimentations destinées à vérifier le fonctionnement d'un engin sans mise en œuvre de matière fissile ("tests froids") auraient été préparées ;
- l'AIEA fait état d'informations particulièrement préoccupantes sur des travaux, menés en 2008 et 2009, destinés à modéliser une explosion nucléaire et indique disposer d'autres informations relatives à des expériences préparatoires qui s'avèreraient utiles si l'Iran devait procéder à l'essai d'un dispositif nucléaire explosif ;
- l'Agence indique qu'elle a été informée que l'Iran a mené des travaux sur des sources neutroniques, élément indispensable à la mise en œuvre d'un engin nucléaire.
- l'AIEA estime que les travaux dont elle a eu connaissance sont crédibles et cohérents avec l'intégration d'une charge nucléaire sur un missile balistique.

Ces informations, factuelles et de nature technique, constituent pour l'AIEA un "motif de sérieuse inquiétude". Certains des travaux, menés dans le cadre d'un programme structuré avant 2003, se sont poursuivis au-delà et pourraient se poursuivre encore aujourd'hui.

L'AIEA met en regard de cette analyse le refus persistant de l'Iran de se conformer à ses obligations dans le cadre de son accord de garanties.

⁵ - Rapport du Directeur général de l'AIEA au Conseil des gouverneurs du 11 novembre 2011 portant sur la mise en œuvre de l'accord de garanties TNP et des dispositions pertinentes des résolutions du Conseil de sécurité en République islamique d'Iran.

La crise nucléaire nord-coréenne s'est également aggravée. La Corée du Nord continue de violer les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Dans un contexte de tensions croissantes avec la Corée du Sud, elle a revendiqué un second essai nucléaire en 2009, après celui de 2006, et continue de refuser toute coopération avec l'Agence internationale de l'énergie atomique. La découverte en 2010 d'une usine d'enrichissement sur le site de Yongbyon a confirmé les soupçons qui portent sur les recherches menées depuis plus de dix ans par le régime et suscité de nouvelles interrogations sur les activités proliférantes de la Corée du Nord, qui reste exportatrice de technologies balistiques et est soupçonnée d'exporter des technologies nucléaires, en particulier vers l'Iran. La mort, en décembre 2011, de Kim Jong-il, auquel son plus jeune fils, Kim Jong-un, a succédé, ouvre une période d'incertitude pour l'avenir de ce pays et son rôle dans la région.

L'Agence internationale de l'énergie atomique a confirmé en 2011 que l'installation syrienne d'al-Kibar, bombardée par Israël en 2007, était très probablement un réacteur de recherche nucléaire plutonigène.

En parallèle, depuis 2008, la dynamique de la prolifération balistique s'est amplifiée. L'Iran constitue une capacité de frappe balistique régionale (jusqu'à 2 000 km de portée) et dispose dès à présent de missiles d'une portée suffisante pour atteindre le territoire de certains pays européens. Le Pakistan a accru la portée de ses vecteurs (1 500 km). La Corée du Nord demeure également très active dans le développement de ses capacités balistiques et continue à exporter en dépit des sanctions internationales.

La prolifération chimique est difficile à détecter du fait du caractère par nature dual d'une industrie chimique mondiale en pleine mutation et dont le développement international modifie progressivement la géographie des risques. Plusieurs pays ont engagé par le passé des programmes chimiques offensifs, d'autres sont soupçonnés de le faire aujourd'hui. Dans le domaine biologique, plusieurs pays sont soupçonnés de mener des programmes de recherche et de développement offensifs, même si aucun ne l'a reconnu officiellement. À l'instar du domaine chimique, la prolifération biologique est difficile à détecter du fait du caractère pleinement dual des applications légitimes de la recherche dans les secteurs de la santé ou encore de l'agroalimentaire.

Les flux de prolifération nucléaire, biologique, chimique et balistique évoluent rapidement. Le Livre blanc a mis en lumière l'impact de la mondialisation sur la prolifération des armes et des technologies interdites ou régulées. La prolifération n'est pas le fait des seuls États. Elle peut s'appuyer sur des réseaux privés et clandestins (comme celui d'Abdul Qadeer Khan⁶), créant ainsi les conditions d'un *continuum* entre terrorisme et prolifération. Depuis 2008, les échanges et les synergies entre États proliférants se sont accélérés. En outre, les réseaux d'acquisition illicites ont intensifié leurs efforts de contournement des moyens mis en place au niveau international pour les contrer.

Des rivalités croissantes dans les espaces maritimes

Depuis 2008, les rivalités dans les espaces maritimes se sont accrues sous la pression de plusieurs facteurs.

La raréfaction des ressources terrestres et les besoins croissants de l'humanité, tant pour assurer sa subsistance alimentaire que pour disposer des approvisionnements nécessaires en ressources énergétiques et en matières premières, suscite l'attention croissante, sinon la convoitise, pour accéder aux ressources des océans. Le processus d'appropriation des espaces maritimes se développe et crée des rivalités nouvelles. Alors que peu de pays ont

⁶ - Le réseau du docteur Abdul Qadeer Khan, scientifique pakistanais ayant concouru à la mise au point de l'arme nucléaire d'Islamabad, a orchestré à l'échelle mondiale un trafic de technologies et de concepts d'armes nucléaires au profit d'États tels que la Libye ou la Corée du Nord.

délimité leurs frontières maritimes, de nombreux États (74, dont la France) revendiquent désormais une extension de leur plateau continental pour repousser leurs frontières maritimes et étendre les zones économiques exclusives (ZEE) sur lesquelles ils bénéficient des droits d'exploitation.

Le rôle vital pour la croissance mondiale de la libre circulation des navires est un autre enjeu stratégique en raison de l'importance pour le développement de l'économie mondialisée des échanges maritimes, qui représentent 90% du volume du transport mondial de marchandises. La grande sensibilité de nos économies à la fluidité des échanges crée de nouvelles vulnérabilités et renforce l'importance stratégique des "points focaux" de la circulation maritime mondiale, en particulier des détroits. Toute menace sur le libre passage à travers le détroit d'Ormuz ou le canal de Suez aurait des conséquences immédiates sur l'économie mondiale.

Depuis 2008, les espaces maritimes sont également le théâtre d'un développement des flux criminels (drogue, armes, êtres humains, prolifération), favorisé par la densité de la circulation par conteneur, qui facilite la dissimulation, et par la fragilité de certains États incapables d'imposer des contrôles sur leur territoire. Ces derniers deviennent des zones de production ou de transit de ces flux, en particulier de drogue et d'armes.

La piraterie et le brigandage maritimes ont connu un développement inédit depuis 2008, en particulier au large des côtes africaines. La Corne de l'Afrique est la région la plus dangereuse (Somalie et Golfe d'Aden, avec une extension à l'Est jusqu'aux côtes indiennes). Le Golfe de Guinée, zone importante dans le domaine des hydrocarbures, connaît une multiplication des attaques depuis le début de l'année 2011. L'absence de moyens de surveillance du trafic maritime et de marine hauturière, la faiblesse des États et l'absence de véritable répression à terre sont propices à la pérennité du phénomène. La piraterie pose de manière croissante le problème de la protection des navires. La réponse européenne (opération *Atalante*) et internationale au large de la Corne de l'Afrique est efficace mais insuffisante pour enrayer le phénomène.

La maîtrise des espaces maritimes constitue un enjeu stratégique dont un nombre croissant d'États prend la mesure. Au cours des dernières années, les nouvelles puissances ont, à des degrés variables, cherché à renforcer leurs capacités navales pour contrôler leur environnement régional et pour se projeter au-delà. Elles ont également participé à des opérations (lutte contre la piraterie, évacuation de ressortissants) visant à afficher leurs ambitions, éprouver leur savoir-faire et démontrer de réelles capacités à agir en mer. Parallèlement à ce renforcement des capacités navales, les incidents se sont multipliés dans certaines zones, non seulement en Asie orientale (mer de Chine), mais aussi au Proche-Orient (tensions autour des gisements de gaz découverts en Méditerranée orientale).

L'espace extra-atmosphérique, vital et vulnérable

Le constat du Livre blanc selon lequel "l'espace extra-atmosphérique est devenu un milieu aussi vital pour l'activité économique mondiale et la sécurité internationale que les milieux maritimes, aériens ou terrestres" demeure pertinent. La dépendance vis-à-vis du spatial s'est encore accrue et concerne les intérêts vitaux. L'accès à l'information en temps réel au niveau stratégique, opératif, voire tactique, l'emploi généralisé des moyens de positionnement ou encore le rôle critique du suivi des conditions météorologiques reposent en effet sur un accès permanent à l'espace. La sécurité des activités et des infrastructures spatiales est ainsi devenue un enjeu crucial, d'autant plus que les risques et les menaces qui pèsent sur elles augmentent, du fait du développement technologique et du renforcement des capacités des États.

Les menaces pesant sur les systèmes spatiaux

Différentes technologies peuvent être utilisées pour nuire aux moyens spatiaux : attaques contre le lanceur pendant le tir, contre les infrastructures au sol de contrôle et de mission ou contre l'infrastructure spatiale (satellite). Les moyens utilisables peuvent schématiquement être classifiés en cinq catégories : les armes à énergie cinétique, les outils de guerre électronique, les outils de guerre informatique, les armes à énergie dirigée et les armes nucléaires de haute altitude.

Enjeu de puissance, les capacités spatiales font l'objet d'une compétition accrue entre les États. Les États-Unis conservent leur suprématie, tandis que l'Europe maintient son avance. La France a accru sa coopération avec les États-Unis dans le domaine de l'observation de l'espace.

La Chine, dotée d'un budget spatial estimé supérieur à 2 milliards de dollars, renforce rapidement ses capacités et dispose d'atouts majeurs pour concurrencer les autres puissances à moyen terme, même si elle accuse encore un retard significatif vis-à-vis des États-Unis, de la Russie et de l'Europe.

L'Inde poursuit ses programmes spatiaux avec détermination et accroît ses compétences depuis plus de 40 ans. La France a développé dans ce domaine avec l'Inde un partenariat ambitieux. Le Brésil mise sur sa croissance économique pour renforcer un secteur jugé utile sur le plan économique et stratégique.

Si les contraintes technologiques et financières rendent peu probable une "arsenalisation" de l'espace à l'horizon 2020, des menaces militaires apparaissent sur les moyens spatiaux. La maîtrise des technologies liées aux armes antisatellites n'est plus limitée aux États-Unis et à la Russie, qui avaient développé de tels systèmes pendant la guerre froide. La Chine a ainsi démontré sa maîtrise de telles armes et d'autres pays pourraient développer des capacités dans ce domaine. Ces évolutions créent une situation inédite aux enjeux de sécurité croissants.

Des risques technologiques, naturels et sanitaires matérialisés

Alors que le Livre blanc identifiait des risques technologiques, naturels et sanitaires susceptibles, par leur ampleur, d'entraîner des phénomènes de désorganisation ou de déstabilisation, ces risques se sont matérialisés depuis 2008. La catastrophe de Fukushima Daïchi de mars 2011 a montré qu'une catastrophe naturelle majeure (violent séisme suivi d'un tsunami) pouvait entraîner un accident industriel de grande ampleur (endommagement des installations nucléaires de Fukushima Daïchi), parallèlement à la désorganisation résultant de la destruction ou de l'endommagement des infrastructures et de la difficulté de prise en charge des victimes.

Les conséquences de l'accident de la centrale de Fukushima Daïchi sur l'énergie nucléaire civile

Outre le drame humain et la crise profonde dans laquelle a été plongé le Japon à la suite de la catastrophe, l'accident a eu des conséquences immédiates sur les marchés pétroliers et gaziers. L'arrêt d'une partie importante du parc nucléaire japonais a nécessité l'accroissement des capacités de production des centrales thermiques, générant une demande supplémentaire sur les marchés pétroliers et surtout gaziers. Le tremblement de terre et l'arrêt de la production électrique nucléaire ont également provoqué des interruptions de la production industrielle et d'une partie des exportations japonaises au point de conduire à des ruptures d'approvisionnement de certains industriels en Europe et aux États-Unis.

Mais cette catastrophe a surtout eu un impact sur l'opinion publique mondiale, dans un contexte de circulation accélérée de l'information. Après l'accident, les exigences internationales dans le domaine de la sûreté nucléaire ont été réexaminées avec, en particulier, l'adoption, lors de la Conférence générale de l'Agence nucléaire de l'énergie atomique en septembre 2011, du plan d'action sur la sûreté nucléaire, première feuille de route opérationnelle au niveau international pour tirer les conséquences de l'accident et renforcer la sécurité des installations nucléaires à travers le monde.

Au-delà, cet accident a révélé une très forte sensibilité des opinions publiques aux risques technologiques et provoqué, dans certains pays, européens notamment, une crise de confiance envers le nucléaire civil. Le fait qu'il soit intervenu dans un pays réputé sûr et les difficultés de gestion de la crise rencontrées par les autorités japonaises ont alimenté un phénomène d'inquiétude, notamment dans les opinions occidentales, poussant certains pays, comme l'Allemagne, l'Italie et la Suisse à reconsidérer la part, voire l'existence même, du nucléaire dans leur production énergétique nationale et ce bien que ces décisions aient pour conséquence immédiate une dépendance accrue à court et moyen terme aux sources d'énergie carbonée et notamment au gaz.

L'accident n'a toutefois pas provoqué de remise en cause généralisée des choix d'évolution du mix énergétique mondial. Ainsi, malgré une révision à la baisse des tendances identifiées avant l'accident, l'Agence internationale de l'énergie atomique estime que l'utilisation mondiale d'énergie nucléaire devrait continuer d'augmenter dans le monde au cours des vingt prochaines années. Cette croissance résulte de la mise en service des réacteurs dont la construction est d'ores et déjà engagée au niveau mondial (60 au total, dont 58 hors Europe). L'énergie nucléaire n'est pas remise en cause par les grandes puissances du nucléaire civil (France, États-Unis, Royaume-Uni, Russie), qui ont, comme la France, réaffirmé le choix du plus haut niveau de sûreté et de sécurité, ni par les pays émergents, tout particulièrement la Chine (avec 28 réacteurs). La poursuite de la diversification des sources d'approvisionnement énergétique continuera à faire du nucléaire civil un enjeu industriel majeur donnant lieu à une concurrence accrue sur le plan international.

Plusieurs événements, tels que l'épidémie de grippe A/H1N1 en 2009, ou l'éruption massive d'un volcan islandais, en avril 2010, dans une zone particulièrement sensible pour le trafic aérien international, ont confirmé la possibilité d'occurrence de situations de désorganisation, voire de blocage des flux, et la forte sensibilité des opinions publiques, notamment occidentales, à leurs conséquences.

Un développement inquiétant de la criminalité organisée transfrontière

Comme le soulignait le Livre blanc, le crime organisé exploite pleinement les avantages de la mondialisation. L'ouverture des frontières, la dérégulation des économies et des investissements, la corruption et la multiplication des "paradis fiscaux" ont accéléré le

phénomène de globalisation du crime. La déstabilisation liée à la crise économique et financière et la multiplication d'États fragiles, incapables de maîtriser les flux sur leur territoire, favorisent également son développement.

La criminalité organisée est ainsi devenue progressivement l'une des grandes menaces qui pèsent sur la sécurité internationale. En favorisant l'émergence de "zones grises" qui cumulent désordres politiques, économiques et sociaux, les trafics concurrencent et portent atteinte à la souveraineté des États, directement confrontés à des organisations criminelles qui disposent aujourd'hui parfois de moyens militaires. Plusieurs États apparaissent ainsi démunis face à l'augmentation du niveau de violence liée à la criminalité organisée, notamment celle liée au trafic de drogue, comme en témoigne, par exemple, la difficulté d'États d'Amérique centrale à endiguer l'action des cartels locaux, ou de plusieurs États africains à faire face au phénomène de la piraterie. Le renforcement de la criminalité organisée entraîne par ailleurs une forte élévation du niveau de corruption et de lutte interne pour la captation de la rente issue des trafics dans certains États qui n'assurent ainsi plus de façon satisfaisante la sécurité de leur population et de leur territoire.

Les trafics d'armes évoluent à la faveur des opportunités offertes par l'accélération des échanges et du contexte international (crises régionales ou internationales). L'utilisation massive d'internet favorise en outre le transfert de savoir-faire et facilite les contacts entre les trafiquants. Les régions les plus touchées (Afrique, Asie du Sud-Est, Est de l'Europe) se caractérisent par des frontières poreuses et insuffisamment sécurisées, d'importants stocks d'armes et de munitions et la rémanence de conflits interétatiques.

Selon l'Organisation des Nations unies sur la drogue et le crime (ONUDC), le marché mondial de la cocaïne aurait représenté 70 milliards de dollars en 2009. L'Europe constitue le second marché, après celui des États-Unis, estimé à 36 milliards de dollars et 6,2 millions de consommateurs. Élément essentiel de la criminalité organisée transnationale, le trafic de drogue est devenu une menace à la sécurité internationale et à la stabilité d'États d'Amérique latine et d'Afrique de l'Ouest. Au Mexique, la "narco-violence" a atteint un niveau paroxystique sous l'effet des cartels, provoquant plus de 35 000 morts au cours des quatre dernières années. En Afrique de l'Ouest, la faiblesse des États, conjuguée à la puissance des moyens matériels et financiers mis en œuvre par les narcotrafiquants, a favorisé l'implantation et l'essor du trafic de cocaïne en provenance d'Amérique latine.

En Afghanistan, le contrôle de la production et du trafic d'héroïne repose sur une convergence d'intérêts entre les insurgés, qui y trouvent une source de financement pour s'armer, corrompre les autorités et conserver leur territoire, et les groupes criminels, qui profitent de l'insécurité. Le narcotrafic en provenance d'Afghanistan a particulièrement affecté l'Asie centrale, devenue une voie de transit des flux à destination de la Russie et de l'Europe.

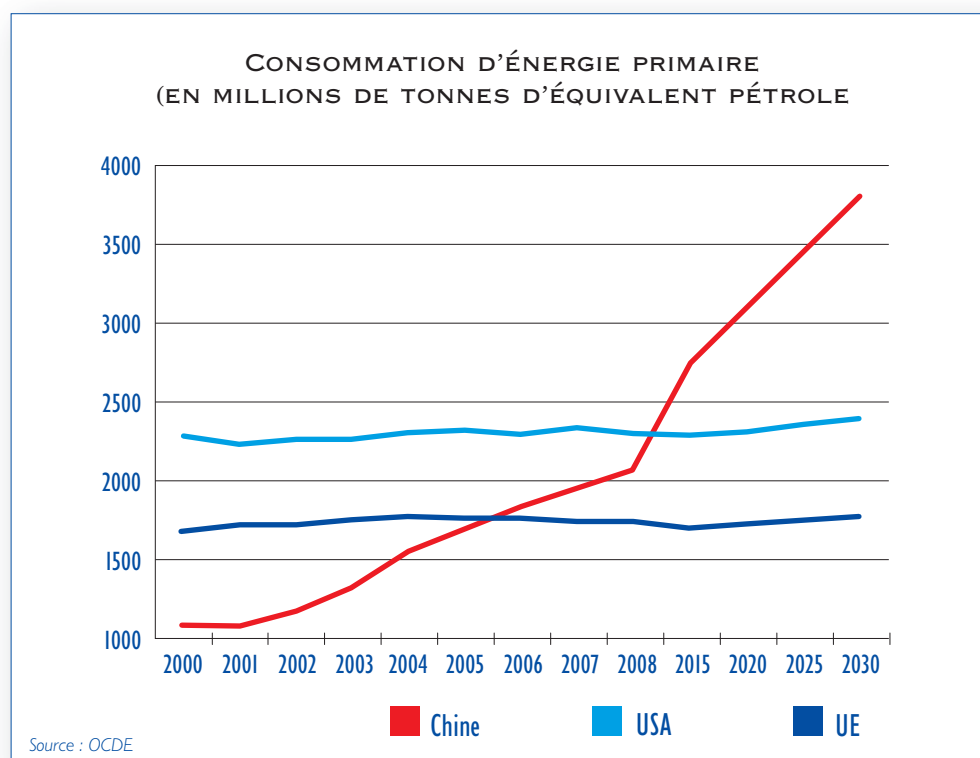
En dépit des mesures prises au niveau international, le phénomène de la piraterie et du brigandage maritime s'est développé depuis 2008 (*voir p. 22 "Des rivalités croissantes dans les espaces maritimes"*).

Les tensions sur les ressources stratégiques s'accroissent

Le Livre blanc relevait en 2008 que la croissance économique des nouvelles puissances allait de pair avec celle de la consommation d'énergie et qu'elle générerait un besoin accru en ressources naturelles et en matières premières stratégiques. Il en résultait deux types de désordres : les atteintes à la biosphère, dont le réchauffement climatique et le risque de concurrence accrue, voire de conflits résultant de tensions non régulées sur les approvisionnements stratégiques, notamment énergétiques.

Une hausse continue des besoins énergétiques

La tendance à une augmentation sans précédent des besoins énergétiques mondiaux identifiée par le Livre blanc ne s'est pas démentie. Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE)⁷, la croissance de l'économie et de la population mondiale entraînera une hausse de la demande en énergies primaires de l'ordre d'un tiers entre 2010 et 2035. L'évolution de la demande énergétique mondiale consacre par ailleurs le poids de plus en plus important des pays émergents. Ceux-ci représentaient deux-tiers de l'augmentation de la demande d'énergie globale en 2010, le Chine comptant à elle seule pour 25% de la croissance de la consommation énergétique mondiale (cf. illustration ci-dessous). Conséquence de cette dynamique, les pays de l'OCDE, qui dominent aujourd'hui les marchés de l'énergie, ne représenteront plus en 2035 que 33% de la demande mondiale.



⁷ - World energy outlook, 2011.

Outre la poursuite de la hausse de la demande mondiale, le contexte énergétique a été marqué depuis 2008 par une succession de crises qui, bien qu'elles n'aient eu qu'un impact limité sur l'évolution des tendances de long terme, ont illustré l'instabilité qui caractérise l'offre énergétique mondiale (crise gazière russo-ukrainienne en janvier 2009 ; crise libyenne début 2011 ; accident de la centrale de Fukushima Daïchi en mars 2011). Alors que 80% de l'énergie consommée dans le monde est d'origine fossile⁸, la concentration des réserves d'hydrocarbures dans des zones instables⁹ ou d'accès difficile constitue un facteur de risque structurant pour la production énergétique mondiale.

Depuis 2008, les marchés pétroliers sont soumis à de fortes tensions liées à une tendance à la hausse des prix et à une forte volatilité¹⁰. Alors que la consommation continue d'augmenter très fortement (la demande des pays émergents prenant le relais de celle des pays de l'OCDE), de lourdes incertitudes pèsent sur l'offre. Au-delà de la question du montant des réserves¹¹, le coût de leur exploitation (schistes bitumineux au Canada ou au Venezuela, gisements au large du Brésil) constitue un facteur particulièrement limitant.

La part absolue et relative du charbon dans le bouquet énergétique mondial demeure très importante et devrait continuer de croître au cours des dix prochaines années, sous l'effet notamment de l'augmentation de la demande des pays émergents (+108% en Chine et +105% en Inde au cours des quinze dernières années) et du maintien d'une forte consommation dans certains pays de l'OCDE (États-Unis, Allemagne, Pologne), en dépit d'un relatif ralentissement dans les pays d'Europe continentale. Énergie très polluante (un tiers des émissions mondiales de gaz carbonique), le charbon reste toutefois l'énergie la moins chère en dépit de la forte augmentation de son prix entre 2003 et 2008.

Le marché du gaz, dont les réserves prouvées sont estimées à 70 ans, pourrait également connaître une forte période de croissance sous l'effet de l'augmentation généralisée des besoins en énergie. Cette croissance est notamment tirée aujourd'hui par un prix bas en Amérique du Nord (les États-Unis sont autosuffisants en la matière grâce à l'exploitation de leurs réserves en gaz de schiste) et une offre abondante, en particulier pour les gaz non conventionnels. Une compétition accrue se développe entre les puissances asiatiques et européennes pour l'accès aux ressources de gaz russes, dans un contexte de dépendance accrue notamment pour les pays d'Europe centrale et orientale et pour l'Allemagne eu égard à la décision de sortie du nucléaire qu'elle a prise en 2011.

Les évolutions concernant l'énergie nucléaire sont devenues plus incertaines depuis l'accident de la centrale de Fukushima Daïchi de mars 2011, même si la croissance globale de la demande et de la production d'énergie nucléaire devrait se poursuivre. L'intérêt mondial pour l'énergie nucléaire repose sur la volonté des puissances qui se sont engagées dans cette voie de réduire leur dépendance vis-à-vis des énergies fossiles et de limiter l'impact de la hausse des prix des hydrocarbures sur leurs économies, tout en garantissant l'accès à des réserves d'uranium abondantes¹² et situées dans des zones stables ou relativement stables (Australie, Canada, Kazakhstan, Afrique australe). Le recours à l'énergie nucléaire suppose toutefois des investissements particulièrement lourds (5 à 6 milliards d'euros par centrale) et de long terme, qui devraient être encore renforcés par les exigences croissantes en matière de sûreté notamment liées au contexte post-Fukushima.

Enfin, tant pour des raisons économiques qu'environnementales, le développement de la part des énergies alternatives reste un défi majeur pour le mix énergétique mondial. Si les énergies fossiles restent et devraient rester à moyen terme les principales sources d'énergie, certaines projections soulignent que les énergies renouvelables (bioénergie, énergie solaire,

⁸ - Le pétrole représente 33% du mix énergétique primaire au niveau mondial, le charbon 27% et le gaz 21%.

⁹ - 66% des réserves pétrolières et 45% des réserves gazières mondiales sont situées en Afrique du Nord et au Moyen Orient (estimations AIE).

¹⁰ - En juillet 2008 pour redescendre à 32 dollars en décembre 2008 et remonter à 86 dollars début mai 2010.

¹¹ - Les études divergent sur la date du *Peak Oil* (moment où la production mondiale pourrait atteindre son maximum avant de décliner) mais la plupart la situent entre 2020 et 2030.

¹² - Les ressources identifiées représentent 90 années de réserve, les ressources non encore identifiées sont estimées à 200 années de réserve.

géothermique, hydraulique, marine, éolienne) pourraient connaître un développement significatif, sous réserve de choix politiques et d'investissements importants en termes d'infrastructures de réseau¹³ et de gestion du caractère intermittent de ces nouvelles sources d'énergie.

La nécessaire sécurisation des ressources énergétiques

La sécurité énergétique constitue une préoccupation stratégique majeure pour la plupart des puissances mondiales, et tout particulièrement pour les pays émergents dont le rattrapage économique rapide repose, entre autres, sur un accès garanti et à des coûts raisonnables aux ressources énergétiques. Les conditions de cette sécurité dépendent de plusieurs facteurs autour desquels les principales puissances élaborent des stratégies qui, à défaut de coordination, peuvent être sources de tension au niveau mondial.

Le niveau de dépendance d'un pays aux approvisionnements extérieurs constitue un premier paramètre fondamental. À l'horizon 2035, la plupart des pays occidentaux mais également émergents (en premier lieu la Chine et l'Inde) ne seront pas en mesure de satisfaire leur demande d'énergie à partir de leur production locale. La diversification du bouquet énergétique constitue un premier élément de réponse pour réduire la dépendance extérieure (développement du nucléaire civil¹⁴, énergies renouvelables, exploitation de ressources non conventionnelles telles que le gaz de schiste, à l'instar des États-Unis qui ont atteint l'autosuffisance gazière). La recherche d'une plus grande autonomie énergétique nationale peut également être une source de tension pour le partage et le contrôle de nouvelles ressources, tel que l'illustrent en particulier les différends maritimes en mer de Chine, dans la mer Caspienne et en méditerranée orientale ou encore la question de l'Arctique.

L'Arctique, un espace d'intérêt stratégique croissant

Depuis 2008, l'Arctique fait l'objet d'un intérêt croissant de la part des États riverains en raison du réchauffement climatique qui pourrait permettre un accès plus facile aux ressources énergétiques (14 % des réserves mondiales de pétrole et 30 % des réserves de gaz inexploitées) et minières qu'il recèle et l'ouverture de nouvelles routes maritimes.

Les États riverains (États-Unis, Russie, Danemark, Canada, Norvège) cherchent à affirmer leur souveraineté et à renforcer leur présence militaire dans la région. La Russie mène une politique ambitieuse afin de préserver son rôle de puissance arctique majeure, dont les principaux axes sont le renforcement de ses moyens militaires et de sécurité (gardes-côtes, moyens satellitaires, surveillance aérienne, brise-glace) ; l'exploitation des ressources en mer de Barents ; l'élargissement de son accès aux ressources dans sa zone économique exclusive. Le Canada prévoit la création d'une base en eaux profondes. Les États-Unis renforcent leurs moyens aériens et la Norvège ses capacités navales.

Les puissances émergentes (Inde, Chine, Corée du Sud) cherchent également à être présentes dans cet espace à travers des partenariats dans le secteur énergétique et en tentant d'obtenir le statut d'observateur au sein du Conseil de l'Arctique.

Des signes d'une volonté de coopération entre les États riverains sont perceptibles depuis 2008 : règlement du différend russo-norvégien sur la délimitation de la frontière maritime en mer de Barents ; négociations canado-danoises sur le détroit de Davis ; déclaration des 5 États de l'Arctique en mai 2008 à Illulissat affirmant que la Convention de Montego Bay constitue le cadre de règlement des différends. En revanche, les États riverains cherchent à exclure les pays extérieurs à la zone au Conseil de l'Arctique (rejet des candidatures au poste d'observateur de l'UE, de la Chine et de la Corée du Sud).

¹³ - Estimation dans ce domaine d'un besoin de construction de 4 à 5 000 km de lignes électriques en Allemagne.

¹⁴ - En dépit de l'accident de Fukushima, le parc nucléaire à construire d'ici 2030 devrait représenter plus de 100 GW. Les pays émergents structureront le futur marché mondial du nucléaire civil, avec en particulier 28 réacteurs en construction en Chine et 6 réacteurs en construction et environ 40 en projets en Inde.

La diversification géographique des sources d’approvisionnement constitue une autre dimension de la sécurisation de l’accès aux ressources énergétiques et stratégiques. Elle donne lieu dans le domaine énergétique à une compétition exacerbée, notamment en Afrique¹⁵, pour la signature de contrats d’approvisionnement de long terme avec les pays producteurs et l’exploitation de leurs ressources énergétiques. L’accroissement des rivalités est également perceptible à travers le processus d’appropriation des espaces maritimes. Alors que peu de pays ont délimité leurs frontières maritimes, de nombreux États revendiquent désormais une extension de leur plateau continental pour repousser leurs droits d’exploitation au-delà des limites actuelles, l’objectif étant d’étendre les zones économiques exclusives (ZEE) afin d’en exploiter les ressources *off shore*.

Face au risque que la compétition accrue entre puissances pour la sécurisation de leurs approvisionnements énergétiques aboutisse à des tensions, voire à des conflits, la coopération internationale revêt une importance primordiale. L’action de l’AIE en juin 2011¹⁶, qui permit de parer temporairement à l’interruption persistante des approvisionnements en provenance de Libye alors que l’OPEP était dans l’incapacité à trouver un accord sur le relèvement des quotas de production, a illustré l’efficacité d’une action collective face à une situation exceptionnelle. Toutefois, alors que l’AIE ne regroupe que les principaux pays consommateurs de l’OCDE et que la part de ceux-ci dans la demande mondiale diminue, la question se pose de l’association des grands consommateurs émergents à d’éventuelles actions coordonnées dans le futur. Le rôle du G20, qui s’est saisi depuis 2009 de plusieurs sujets de fond (volatilité des prix de l’énergie, subventions inefficaces aux énergies fossiles, énergies “propres” et efficacité énergétique), pourrait à cet égard être amené à s’accroître.

La France, qui dispose d’un bouquet énergétique et de sources d’approvisionnement diversifiées, présente une vulnérabilité limitée en termes de sécurité énergétique. L’Union européenne dans son ensemble est en revanche en situation de dépendance externe plus importante, notamment vis-à-vis des importations de gaz en provenance de Russie. L’amélioration de l’interconnexion des réseaux gaziers d’Europe de l’Ouest vers les nouveaux États membres, la diversification des sources et des routes d’approvisionnement, avec le développement de tous les projets de nouveaux gazoducs déclarés d’intérêt européen ou celui du gaz naturel liquéfié, la consolidation d’une relation client / fournisseur stable et de confiance entre la Russie, premier fournisseur énergétique européen, et l’Union européenne, premier marché pour les hydrocarbures russes, sont autant de mesures susceptibles d’améliorer la sécurité des approvisionnements européens. Le scénario dans lequel la sécurité de nos approvisionnements énergétiques et de ceux de l’Europe serait la plus gravement compromise est celui d’une crise régionale majeure, en particulier au Moyen-Orient, dont les infrastructures de production et de transport énergétique subiraient les conséquences. Ce risque demeure toutefois limité, compte tenu de l’intérêt des acteurs à maintenir la continuité des flux.

La sécurité des approvisionnements dépend également de celle des voies d’approvisionnement, qui constituent par elles-mêmes un enjeu stratégique majeur. La Chine cherche ainsi à se ménager un accès terrestre aux ressources, au-delà de celui dont elle dispose par la mer, et à garantir ses accès aux réserves de gaz et de pétrole de la Russie. Celle-ci cherche de son côté à renforcer son contrôle sur les gazoducs et oléoducs qui passent par le Turkménistan, l’Ukraine ou encore la Biélorussie et développe des infrastructures permettant de contourner les pays de transit à destination du marché européen (mise en

¹⁵ - Telle que l’illustre en particulier la montée en puissance des investissements chinois sur ce continent. La Chine concentre l’essentiel de son aide publique au développement en Afrique au Soudan, au Congo et en Angola, lesquels fournissent à eux trois plus de 80% du pétrole africain à destination de Chine.

¹⁶ - Relâchement de 60 millions de barils issus des stocks stratégiques des pays membres de l’AIE.

service du gazoduc *North Stream* entre la Russie et l'Allemagne, projet de gazoduc *South Stream* sous la Mer Noire). Du fait de l'éloignement entre les zones de consommation et les zones de production, les matières premières énergétiques sont transportées sur de longues distances par voie maritime ou terrestre (oléoducs, gazoducs – qui peuvent être sous-marins), ce qui augmente les risques de rupture des flux d'approvisionnement.

Le risque de déni d'accès aux autres ressources stratégiques

Les métaux et minerais stratégiques, essentiels à de nombreuses industries civiles et de défense, suscitent également une demande croissante au niveau mondial, en particulier de la part des pays émergents. Alors que les ressources sont très concentrées dans le monde, les risques de difficultés d'approvisionnement existent du fait de la croissance de la demande portée par les évolutions technologiques, d'une insuffisance de l'investissement minier, et d'un contrôle croissant des sources d'exportation de certains minéraux par des acteurs clés du marché, comme la Chine ou la Russie.

L'exemple des terres rares¹⁷, dont les applications industrielles sont nombreuses, en particulier dans des technologies du secteur de la défense, est à cet égard significatif. La Chine représente aujourd'hui la quasi-totalité (97%) de la production mondiale, bien qu'elle ne détienne qu'un tiers environ des réserves mondiales. Cette situation, qui s'explique en grande partie par l'abandon par la plupart des pays occidentaux de la production de terres rares dans les années 1980, motivé notamment par l'impact de leur extraction sur l'environnement, est toutefois réversible à moyen terme si d'autres pays disposant de réserves décidaient d'en relancer l'exploitation ou de développer le recyclage.

Une compétition scientifique et technologique accrue

Dans un contexte international marqué par une compétition accrue et la montée en puissance des pays émergents, les ressources scientifiques et technologiques constituent pour les puissances occidentales un enjeu majeur aussi bien en termes de souveraineté que de compétitivité économique. Or, l'avance des pays occidentaux se trouve aujourd'hui de plus en plus contestée pour plusieurs raisons : les contraintes croissantes qui pèsent sur les budgets dédiés à la recherche et à l'innovation ; le rattrapage rapide des pays émergents qui bénéficient dans le cadre des exportations des pays occidentaux de transferts de technologies importants ; et les stratégies de captation (pillage technologique), dont la France a pris pleinement la mesure.

L'espionnage relatif aux nouvelles technologies, conduisant au pillage d'une partie des ressources, s'est accentué depuis 2008 à la faveur, notamment, d'une diversification des modes opératoires qui utilisent de plus en plus les vulnérabilités liées aux flux internet et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

¹⁷ - Les terres rares sont un groupe de minéraux nécessaires à la fabrication de très nombreux produits de haute technologie.

2

Pour autant, le panorama stratégique a évolué depuis 2008

Depuis 2008, le paysage stratégique a connu d'importantes transformations. Les révoltes dans le monde arabe ouvrent une période de transformations profondes dans une région proche et d'intérêt stratégique pour la France. La crise économique et financière mondiale, puis la crise de la dette souveraine européenne, accélèrent les recompositions géostratégiques, en particulier, l'affirmation des pays dits émergents. La posture stratégique américaine a substantiellement évolué sous l'effet notamment des réorientations impulsées par l'administration Obama. Ces évolutions, combinées à celle de la menace terroriste, sont de nature à ouvrir un nouveau cycle après celui engagé au lendemain des attentats du 11 septembre 2001.

Une rupture stratégique en Afrique du Nord et au Moyen-Orient

Le déclenchement des révoltes arabes, à la fin de l'année 2010, constitue le bouleversement le plus important intervenu depuis 2008. Il modifie profondément la donne dans les zones d'intérêt stratégique essentielles pour la France et pour l'Europe que sont la Méditerranée et le Moyen-Orient. Outre des recompositions politiques et sociales internes dans de nombreux pays, cette dynamique peut entraîner une modification durable des équilibres régionaux et internationaux.

Le Livre blanc avait bien identifié des facteurs structurels (déséquilibres sociaux, blocages politiques, insuffisances des systèmes d'éducation) susceptibles de conduire à terme à des situations de tensions et d'instabilité en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. En revanche, le renversement rapide de régimes, en apparence stables, la mobilisation des sociétés civiles et l'ampleur des révoltes dans la quasi-totalité des pays de la zone n'avaient cependant pas été anticipés.

Les révoltes populaires dans le monde arabe sont porteuses d'opportunités, (ouvertures démocratiques), mais aussi d'incertitudes (risques de déstabilisation et de résurgence de régimes autoritaires). Pour la jeune génération arabe (entre 60 et 75% de la population selon les pays), elles constitueront un événement politique fondateur pour les décennies à venir. Leurs prolongements seront sans doute nombreux, qu'il s'agisse de la vie politique à venir dans chacun des pays touchés (expérience des partis islamistes, structuration de la société civile), ou de leurs effets sur les autres pays encore peu touchés. Les révoltes arabes placent les pays du Sud de la Méditerranée au cœur des préoccupations stratégiques de la France.

L'entrée dans un cycle de recompositions politiques

Si les mouvements de contestation sont très différents selon les pays, les révoltes ont toutes en commun d'intervenir dans des situations de perte de légitimité de régimes, par ailleurs autoritaires et corrompus, et de transformation profonde de sociétés jeunes, aspirant au changement et reliées au reste du monde, notamment par l'usage croissant des nouveaux moyens de communication (internet, chaînes satellitaires, réseaux sociaux). Phénomène multiforme dont les conséquences ne peuvent encore être totalement appréhendées, le "printemps arabe" a d'ores et déjà touché, selon des degrés et des modalités différentes, la quasi-totalité des pays de la région : 16 des 22 États membres de la Ligue arabe ont été confrontés au cours de l'année 2011 à divers types d'instabilité politique. Si les premières situations révolutionnaires (en Tunisie et, dans un premier temps, en Égypte) se sont dénouées avec une violence limitée, les cas libyen, syrien et yéménite ont été marqués par la violence de la répression, qui a conduit à des situations insurrectionnelles pouvant aller jusqu'à la guerre civile.

La "révolution du Jasmin" a permis à la Tunisie de tourner la page du régime Ben Ali et initié l'onde de choc qui s'est propagée à travers tout le monde arabe. Le processus de transition est aujourd'hui en cours. Les élections pour désigner l'Assemblée constituante du 23 octobre 2011 ont constitué un premier test réussi d'exercice démocratique. L'évolution de la situation intérieure dépendra désormais dans une large mesure de la capacité du nouveau pouvoir, dominé par le parti islamiste *Ennahda*, à garantir les exigences portées par le mouvement de révolte (ouverture du champ politique, réforme constitutionnelle, liberté de la presse, respect des droits fondamentaux) tout en répondant à l'attente essentielle de la population qui concerne d'abord les difficultés économiques et sociales auxquelles elle est confrontée.

Près d'un an après le départ du président Moubarak, l'Égypte, géant démographique de la région, reste dans une situation incertaine jusqu'à l'issue du processus politique en cours. Dans le contexte électoral, la situation intérieure est particulièrement volatile, marquée par l'instabilité sécuritaire, l'ampleur des mouvements sociaux, la contestation du rôle de l'armée, et la dégradation de la situation économique, sociale et financière du pays. Son évolution dépendra en grande partie des relations et des accords qui se noueront entre le Conseil Supérieur des Forces Armées (CSFA), aux commandes de la transition depuis le départ du président Moubarak, et certains mouvements islamistes. Ces derniers dominent le nouveau Parlement à l'issue des élections de décembre 2011 mais la question déterminante pour la phase suivante du processus politique sera le choix que feront les *Frères musulmans* face au succès inattendu des salafistes : rapprochement, ou distanciation et "recentrage".

En Libye, en Syrie et au Yémen, les mouvements de contestation ont conduit à des affrontements armés. Dans les deux premiers pays, les régimes en place ont refusé de négocier et ont choisi le recours à la force pour écraser les mouvements de révolte.

En Libye, où les forces de l'opposition ont obtenu la chute de Kadhafi à l'issue de six mois de conflit, un processus de transition fragile est engagé.

En Syrie, la révolte fait l'objet depuis mars 2011 d'une répression sanglante conduisant à la mort de plusieurs milliers de personnes dont une grande majorité de civils pacifiques. La double stratégie du régime qui, pour survivre coûte que coûte face à une contestation sans précédent, allie la répression brutale à une tentative de communautarisation des rapports de force internes, porte le risque d'un enlèvement du pays dans une logique de guerre civile. La situation a donné lieu à une intervention de la Ligue arabe par l'adoption d'un plan d'action et l'envoi d'observateurs, rapidement retirés par la Ligue. Cette dernière a adopté un plan de sortie de crise inspiré du scénario yéménite (effacement du président Al-Assad au profit du 1^{er} vice-président F. Al-Charaa).

Au Yémen, après avoir tout tenté pour retarder le transfert de ses pouvoirs au vice-président, selon le plan du Conseil de coopération des États arabes et du Golfe (CCEAG), le président Saleh a fini par s'y résoudre. Il n'a toutefois pas nécessairement dit son dernier mot.

Au Maroc, le roi Mohamed VI a mené une politique lucide et déterminée qui a permis de prévenir un "printemps marocain". Les profondes réformes constitutionnelles adoptées par referendum puis les élections législatives ont conduit à la formation paisible d'un gouvernement appuyé par une majorité organisée autour du parti islamiste loyaliste *PJD*. La monarchie, et l'armée qui en est la garante, sont des institutions respectées et légitimes.

À l'exception de l'Iran, touché par un vaste mouvement de contestation en 2009, de Bahreïn, où les tensions encore vives se sont atténuées à la suite de l'intervention du Conseil de coopération des États arabes et du Golfe (CCEAG), et d'Oman, les autres pays de la zone Afrique du Nord et Moyen-Orient ont été à ce jour moins touchés par les mouvements de révolte. Cependant, aucun de ces pays ne peut être considéré comme étant à l'abri d'une crise majeure à l'horizon des dix prochaines années, en raison de leurs fragilités internes ou d'une exacerbation des tensions régionales.

En raison du pluralisme relatif qui prévaut depuis la fin du régime de parti unique en 1988, d'un degré de liberté d'expression supérieur aux autres pays de la zone, d'un certain renouvellement des dirigeants et surtout du refus de la population d'envisager de nouveaux affrontements internes après les "années noires" du terrorisme, l'Algérie est restée à l'écart des révolutions arabes du printemps 2011. Le pouvoir a rapidement réagi aux quelques manifestations violentes, d'origine sociale plus que politique, en recourant à ses importantes réserves financières pour préserver la paix civile. Conscient qu'un immobilisme complet présentait néanmoins des risques, le président Bouteflika a annoncé des réformes, notamment constitutionnelles, qui progressent lentement. La question

centrale reste, pour la modernisation et la transparence de la gouvernance en Algérie, celle du rôle de l'armée, qui reste majeur mais opaque pour la population.

Située au cœur des bouleversements régionaux, l'Arabie saoudite a été le théâtre de certaines contestations en 2011, essentiellement de la part des populations chiites du royaume. Quelques réformes ont été engagées (droit de vote et éligibilité des femmes, notamment). Elle doit aujourd'hui maintenir sa stabilité interne, tout en assumant le poids de ses responsabilités régionales. Fort d'atouts économiques, financiers et stratégiques au service d'une diplomatie active, le Royaume saoudien joue en effet un rôle déterminant dans la stabilité régionale. Sa situation de premier plan dans la production mondiale de pétrole, sa place particulière dans le dispositif américain d'alliances et sa contribution à la lutte contre le terrorisme lui confèrent de plus une importance stratégique à l'échelle internationale.

Les enjeux de transitions porteuses d'incertitudes

La capacité des forces qui ont porté les mouvements de contestation à s'organiser en mouvements politiques constitue un enjeu majeur pour le déroulement des transitions. Si elles n'ont joué initialement qu'un rôle limité dans le déclenchement des révoltes, les forces se réclamant de l'islam politique, fortement enracinées dans les sociétés grâce à de nombreux relais et des cadres expérimentés, et jouissant d'une sympathie liée à la répression qu'elles ont subie durant des décennies, ont logiquement tiré bénéfice de l'ouverture du champ politique lors des premières élections (Tunisie, Maroc, Égypte). Alors que la montée en puissance des mouvements religieux constitue un facteur structurant, en particulier en Afrique du Nord où ils étaient cantonnés par les régimes déchus à la sphère sociale, les pays en transition auront à concilier l'émergence d'un islam politique puissant avec les aspirations de liberté qui ont été au cœur des mouvements de contestation.

La gestion par les nouveaux pouvoirs de la pluralité religieuse et culturelle des sociétés du monde arabe aura une influence déterminante sur les recompositions politiques et sociales en cours et à venir dans la plupart des pays, alors même que les tensions interreligieuses sont susceptibles d'être instrumentalisées en situation de crise. L'antagonisme chiite-sunnite continuera à constituer un facteur de tension structurant dans la région. Une zone de crise s'étendant du Bahreïn au Liban en passant par l'Irak (où l'influence iranienne ne cesse de croître depuis l'intervention américaine en 2003) se met en place. Elle est porteuse de risques sérieux d'affrontements régionaux ou d'actions terroristes.

La situation des minorités religieuses méritera une attention particulière. La minorité chiite pourrait acquérir une influence nouvelle dans les équilibres politiques, notamment au Liban, tandis que la situation des chrétiens devient plus difficile, voire précaire, dans plusieurs pays. Les chrétiens ont ainsi fait l'objet de violences, périodiques en Égypte, récurrentes en Irak (d'où la communauté chrétienne s'est largement exilée) et sont inquiets en Syrie.

L'avenir des processus de transition dépendra également de la place et du rôle des appareils de sécurité, piliers des régimes aujourd'hui déchus. Dans les pays où les forces de sécurité bénéficient du respect de la population, celles-ci pourront, comme elles l'ont fait pendant les révoltes, continuer à jouer un rôle stabilisateur. Une différence notable doit être faite à cet égard entre l'armée et la police. Ainsi, en Égypte ou en Tunisie, la première conserve une bonne image et a pu même être assimilée à un soutien ou un "sauveur" de la révolution alors que les forces de police demeurent honnies et peinent à assumer leurs fonctions, même les plus élémentaires (circulation).

Les avancées politiques obtenues grâce à la contestation laissent entiers les défis liés à l'emploi, à la formation, à l'insertion dans la vie sociale et à la reprise des investissements

nationaux et internationaux, nécessaires à la croissance et ralentis dans un premier temps à la suite des bouleversements internes. Cette dimension économique et sociale sera un élément déterminant de la stabilisation de ces pays et de la réussite des processus de transition. C'est en effet sur ces terrains, plus que celui des libertés ou de la démocratie politique, que l'immense majorité des populations espèrent des progrès concrets de la part des nouveaux dirigeants. Ces derniers sont conscients de l'écart considérable qui existe entre ces attentes et ce qui pourra effectivement être réalisé, a fortiori dans un contexte dégradé (crise mondiale, prudence des investisseurs étrangers et des prêteurs internationaux, réticence des touristes à fréquenter ces destinations...).

L'Iran : une trajectoire inquiétante

Bien que n'étant pas directement concernée par les mouvements de contestation observés dans les pays arabes, la République islamique d'Iran demeure au centre des préoccupations en raison de la situation intérieure du pays, des tensions régionales et de la crise de prolifération nucléaire.

Plus de deux ans après la réélection contestée de Mahmoud Ahmadinejad à la présidence de la République, qui a donné lieu à un mouvement de protestation sans précédent depuis 1979, la situation intérieure en Iran est loin d'être stabilisée. Les tensions au sein du camp conservateur au pouvoir n'ont cessé de s'aiguiser depuis 2009. La contestation, affaiblie par la répression, reste active, sur fond de mécontentement économique et social. La répression systématique mise en place par le régime a conduit à une dégradation profonde de la situation des droits de l'homme. Sous l'effet conjugué des sanctions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies face à la crise nucléaire et de la politique menée par le gouvernement iranien, la situation économique intérieure se dégrade.

L'Iran se trouve de plus en plus isolé sur la scène internationale et régionale, du fait notamment de la crise syrienne. L'évolution du régime de Bachar El Assad, principal allié de Téhéran dans la région, sera déterminante. Si l'Iran n'a pas été jusqu'ici un acteur majeur des recompositions en cours dans le monde arabe, sa capacité d'influer, y compris par des stratégies de nuisance, sur les évolutions régionales ne peut être sous-estimée (soutien apporté à la répression en Syrie, critique de l'intervention occidentale en Libye et de l'intervention du CCEAG à Bahreïn, rôle destabilisateur au Proche-Orient, influence grandissante en Irak). Les tensions avec l'Arabie saoudite, qui perçoit la menace iranienne comme un des principaux enjeux stratégiques de son environnement immédiat, ont augmenté sur la base d'anciennes rivalités historiques et confessionnelles.

Dans ce contexte, la crise de prolifération nucléaire iranienne (*cf. partie I*) est porteuse de lourds enjeux. La profonde destabilisation régionale qu'induirait un Iran doté de capacités nucléaires militaires entraînerait par ricochet d'autres États de la région à vouloir disposer des mêmes capacités, tant serait mise en péril leur perception de leur sécurité. Une absence de résolution de cette crise est ainsi susceptible d'entraîner une vague de prolifération et une modification profonde de la donne stratégique dans l'ensemble du Moyen-Orient. C'est pourquoi, pour faire face à l'aggravation de cette crise de prolifération, les sanctions à l'encontre de ce pays ont été considérablement renforcées en 2010. La résolution 1929 du Conseil de sécurité des Nations unies, votée le 9 juin 2010, a désigné de nouvelles entités impliquées dans les programmes nucléaires et balistiques iraniens. Afin d'accroître la pression destinée à convaincre l'Iran de renoncer à poursuivre ses activités sensibles et son refus de coopération, l'Union européenne et les États-Unis ont adopté des sanctions additionnelles visant les secteurs de l'énergie, de la banque et des transports. À la suite de la publication du rapport de novembre 2011 de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), les États-Unis, de même que l'Union européenne à l'initiative de la France, ont adopté de nouvelles sanctions d'une ampleur sans précédent.

Une reconfiguration des équilibres régionaux

Ces évolutions profondes, au premier rang desquelles figure le mouvement géopolitique d'ampleur et de long terme que constituent les révoltes arabes, devraient modifier dans la durée les équilibres stratégiques en Afrique du Nord et au Moyen-Orient. Le renforcement du poids de l'opinion publique pourrait en outre peser sur les choix diplomatiques et les alliances régionales.

Les transformations en cours participent d'une réémergence stratégique de l'Afrique du Nord. Le Maghreb est susceptible de connaître une importante reconfiguration des équilibres antérieurs. L'influence de la Libye dépendra de la vitesse avec laquelle les nouvelles autorités libyennes reprendront la main sur la situation intérieure du pays et développeront leurs relations avec les pays voisins.

Alors que le discrédit, la fragilisation et la condamnation à terme du régime entraînent un isolement croissant de la Syrie sur le plan international (adoption de sanctions par les États-Unis et l'Union européenne, suspension de la Ligue arabe), la régionalisation de la crise, dont les retombées affectent déjà l'Irak, la Turquie et le Liban, pourrait s'amplifier. Une chute du régime, acteur clé dans le conflit israélo-palestinien et au Liban, pivot du dispositif iranien au Proche et Moyen-Orient, aurait des conséquences importantes sur l'évolution des rapports de force régionaux, notamment dans l'hypothèse d'une remise en cause de l'alliance avec Téhéran et le *Hezbollah*.

L'Égypte est l'un des rares pays à bénéficier d'une aide américaine massive et à avoir signé un traité de paix avec Israël. Une crise interne majeure en Égypte ne peut être exclue et serait, du fait du poids démographique et stratégique du pays, de nature à déstabiliser une partie de la région. Elle aurait des répercussions inévitables sur la France.

La stabilité de la péninsule arabique demeure tributaire de celle de l'Arabie saoudite ainsi que de l'évolution au Yémen. Une grave crise dans cette zone aurait des répercussions déterminantes tant à l'échelle régionale qu'internationale, avec des conséquences notamment sur les approvisionnements énergétiques, le dispositif d'alliance américain et la lutte contre le terrorisme.

Depuis 2002, la Turquie cherche à asseoir son rôle de puissance régionale au travers notamment d'une présence accrue sur le plan économique dans le monde arabe et d'un renforcement de ses liens avec ses principaux voisins (Liban, Syrie, Irak, Iran). Sa relation avec Israël s'est nettement dégradée au cours des années récentes. Cependant, l'instabilité et la montée des tensions liées à la crise syrienne à ses frontières constitue un défi pour sa politique de "zéro problème avec les voisins" et pose la question de sa capacité à assumer pleinement le rôle de puissance régionale qu'elle a l'ambition de jouer.

Prise au dépourvu par les transformations du monde arabe, Israël regarde avec inquiétude les événements en cours qui bouleversent son environnement de sécurité. En dépit de l'engagement renouvelé de l'Égypte à ne pas remettre en cause le traité de paix, les autorités israéliennes craignent que le "printemps arabe" débouche sur la déstabilisation de leurs voisins (avec de possibles conséquences sur la situation sécuritaire dans les Territoires palestiniens) et sur un nouvel ordre régional qui leur serait moins favorable du fait d'un poids croissant de l'islam politique dans les pays en transition. En tout état de cause, ces transformations accroissent les incertitudes à un moment où le processus de paix israélo-palestinien est plus bloqué que jamais alors que les "printemps arabes" font apparaître encore plus inacceptable aux yeux des peuples de la région la situation des Palestiniens, où la crise avec l'Iran est plus que jamais menaçante et où les transitions peuvent être violentes.

L'impasse du processus de paix rappelle que la question israélo-arabe reste au cœur des enjeux régionaux. Si la référence à ce conflit a été absente des vagues de protestation initiales, ciblées sur des enjeux strictement nationaux, le sentiment de solidarité avec les Palestiniens demeure intact dans les opinions publiques du monde arabe, qui devraient maintenir un fort niveau d'exigence à l'égard de leurs gouvernements sur cette question. Le statu quo en Palestine est porteur de menaces lourdes pour l'avenir. La stratégie israélienne, combinant dissuasion et frappes préventives, devient plus complexe et ses conséquences plus aléatoires dans ce nouvel environnement.

Vers une évolution des relations avec les puissances occidentales ?

Outre leur impact sur les acteurs régionaux, les transformations dans le monde arabe auront une portée déterminante pour l'ensemble des acteurs internationaux, en particulier les États occidentaux, appelés à composer avec de nouveaux interlocuteurs aux agendas encore mal connus. Sur fond de tensions entre Washington et ses alliés traditionnels, les transitions politiques s'accompagnent d'une volonté d'autonomisation vis-à-vis de l'influence des États-Unis dans la région, où certains pays commencent à se tourner davantage vers l'Asie, en particulier vers la Chine. Les États-Unis n'en demeurent pas moins l'acteur extérieur prépondérant et devraient le rester durablement. L'administration Obama a de son côté redéfini la posture stratégique américaine (désengagement d'Irak, diplomatie d'accompagnement des révoltes) en développant une approche pragmatique centrée sur la préservation des intérêts essentiels dans la zone (sécurité énergétique, lutte contre le terrorisme et la prolifération).

La proximité géographique, les liens historiques, démographiques et commerciaux, l'impact sur les questions de politique intérieure et de défense, les possibles répercussions en matière d'approvisionnement énergétique ou de flux migratoires font des évolutions de la région Afrique du Nord Moyen-Orient un enjeu stratégique majeur pour la France et pour l'Europe. Les révoltes arabes ont ouvert, à nos frontières, une longue période d'instabilité liée aux incertitudes des transitions politiques, aux défis socio-économiques qui restent à relever et à la détérioration des situations sécuritaires. Les recompositions en cours pourront poser des défis de sécurité accrus, en fonction des suites qu'auront le conflit libyen sur les problématiques sahélo-sahariennes (renforcement conjoncturels des flux migratoires, dissémination d'armes...), le risque d'effet domino de la crise syrienne et, plus largement, celui de voir apparaître de nouveaux États fragiles et s'installer des situations d'instabilité durable.

Au-delà de ces risques et des incertitudes qu'elles recèlent, les transformations en cours constituent une opportunité historique de démocratisation et de développement pour le monde arabe. L'accompagnement de ces évolutions et la gestion de leurs conséquences seront donc l'un des défis majeurs des quinze prochaines années pour notre pays et pour l'Europe, qui doivent tout faire pour préserver la stabilité de cet environnement géographiquement et culturellement proche, tout en maintenant une vigilance au regard du respect des promesses de ces révolutions en termes de libertés publiques et de démocratie. Une instabilité politique durable ou une dégradation sérieuse de la situation socio-économique de cette région serait en effet, en termes de sécurité ou d'immigration, lourde de conséquences pour le Vieux continent.

La reconfiguration de l'équilibre des puissances s'accélère sous l'effet de la crise économique et financière

La reconfiguration de l'équilibre des puissances identifiée dans le Livre blanc a connu une accélération significative sous l'effet, notamment, de la crise économique et financière mondiale. Alors que les économies émergentes, notamment asiatiques, ont témoigné d'une plus grande résistance, et voient leur position consolidée, la croissance économique¹⁸ des pays occidentaux a été durement touchée.

La crise financière et économique de 2007 et la crise des dettes souveraines de la zone euro en 2010

L'épicentre de la crise économique est situé aux États-Unis et son déclenchement correspond à l'éclatement de la bulle immobilière américaine à partir du second semestre 2006 (crise dite des crédits immobiliers hypothécaires "subprime"), qui se propage en Europe dès l'été 2007. L'analyse de la crise et de son déroulement montre que celle-ci résulte de la conjonction de plusieurs facteurs :

- ▀ l'ampleur de la dégradation des comptes courants des pays occidentaux, au premier rang desquels les États-Unis, et l'accumulation de réserves de changes dans les pays émergents¹⁹ ;
- ▀ la succession d'une politique monétaire et économique favorisant dans un premier temps l'endettement privé des ménages, notamment aux États-Unis, et d'un mouvement de hausse rapide des taux entre 2004 et mi 2006 qui provoque l'explosion brutale de la bulle immobilière américaine à partir du second semestre 2006 ;
- ▀ les défaillances de la régulation et de la supervision des banques, des compagnies d'assurance et des marchés immobiliers et financiers, en particulier aux États-Unis et au Royaume-Uni ;
- ▀ les défaillances des acteurs de marché tels que les banques, les compagnies d'assurance et les fonds d'investissement mais également les agences de notation et la presse financière, qui ont contribué activement à la diffusion rapide en Europe d'actifs adossés à des crédits "subprime" bénéficiant avant la crise des meilleures notations financières ;
- ▀ le rôle des normes internationales, qui ont agi comme autant de catalyseurs de la crise lors de l'explosion de la bulle immobilière, notamment les normes comptables internationales et les normes prudentielles bancaires.

Initialement bancaire et localisée aux États-Unis et en Europe, la crise prend, à compter de la faillite de la banque *Lehman Brothers* en septembre 2008, une ampleur telle qu'elle provoque une récession dans les pays occidentaux et affecte les pays émergents, dont les exportations baissent fortement en 2009, nécessitant la mise en place de plans de relance de l'économie dans tous les pays touchés.

Depuis fin 2009, la crise affecte plus particulièrement les pays de la zone euro à travers le financement de leurs dettes souveraines par les marchés financiers. Ce nouveau développement révèle des déséquilibres entre les économies de la zone euro, dépourvue de dispositifs effectifs de coordination et de contrôle des politiques économiques et budgétaires des États membres et de mécanisme pérenne de solidité financière. Ce sont à ces questions cruciales portant sur la politique et la gouvernance économique et monétaire au sein de la zone euro que le sommet européen du 9 décembre 2011 a apporté des premières réponses (annonce d'un renforcement de la discipline budgétaire des États membres, mise en place du *Mécanisme européen de stabilité*).

¹⁸ - Alors qu'entre 2007 et 2010, la part des économies du G7 dans le PIB mondial chutait de 8% (et celle de l'Union européenne de 15%), celle des pays asiatiques augmentait de 40%.

¹⁹ - En Chine, l'épargne des ménages et des entreprises est passée de 37,5 % à 50 % du PIB entre 1998 et 2007.

Dans ce contexte, le déplacement du centre de gravité stratégique vers l'Asie, considéré comme "progressif" par le Livre blanc, a connu une nette accélération, sans qu'il y ait, hormis l'affirmation de la Chine, d'évolution substantielle des équilibres régionaux. Pôle économique regroupant la majorité des États dits émergents, dont la Chine et l'Inde, foyer dynamique sur le plan démographique et en matière d'innovation, l'Asie devient l'épicentre de la scène stratégique. L'augmentation massive des budgets de défense dans toute la zone Asie-Pacifique préfigure une affirmation militaire des puissances de la région. En parallèle, cette zone concentre de nombreux risques stratégiques et sécuritaires : risques nucléaires liés à la prolifération, dans une région où coexistent cinq puissances nucléaires, risques de conflits interétatiques, y compris entre grandes puissances. Accélérée par la crise, cette modification des équilibres au profit de l'Asie devrait s'amplifier, mais pourrait également concerner de manière croissante l'Afrique et l'Amérique du Sud.

La consolidation de la dynamique chinoise

La consolidation de la dynamique chinoise à la faveur de la crise est l'une des évolutions les plus structurantes pour l'avenir.

Ayant su tirer pleinement profit de la mondialisation pour asseoir son développement, à travers notamment la croissance des marchés d'exportations, la Chine a fait preuve d'une plus grande résistance économique face à la crise que les puissances occidentales. Ayant ravi au Japon sa place de deuxième économie mondiale en 2010, elle pourrait, au rythme de sa croissance actuelle, s'élever à l'horizon 2025-2030 au premier rang mondial en termes de poids économique, devant les États-Unis et l'Inde. Disposant de réserves de change d'une valeur supérieure à 3 000 milliards de dollars, elle investit aujourd'hui dans des régions du monde où elle était jusqu'alors relativement peu présente (en Afrique, notamment, mais également en Europe).

Si son développement économique demeure sa priorité absolue à court et moyen terme, la Chine cherche à acquérir et à renforcer ses capacités dans toutes les composantes de la puissance. Avec un budget de défense qui double en moyenne tous les cinq ans depuis 20 ans, elle a procédé ces dernières années à un développement spectaculaire de son outil militaire dans de nombreux domaines (capacités de projection de force, dissuasion nucléaire, capacités d'interdiction et de maîtrise de l'espace aéro-maritime, cyber-défense). Elle pourrait disposer de capacités très significatives de projection dans sa périphérie élargie à l'horizon 2020. Aspirant à devenir la première puissance scientifique mondiale en 2050, elle poursuit en outre son très rapide rattrapage technologique et s'en donne les moyens financiers²⁰. Elle conduit enfin une stratégie active pour se doter d'une diplomatie d'influence, comme en témoignent la mise en place d'un bureau de diplomatie publique doté d'un budget de près de 9 milliards de dollars, le développement des médias internationaux, le renforcement de son aide publique au développement, notamment à destination de l'Afrique, et la création accélérée d'un réseau d'*Instituts Confucius* (une cinquantaine d'ouvertures par an depuis 2004). La diaspora chinoise constitue également un puissant relais d'influence.

Oscillant entre volonté d'intégration aux instances multilatérales et affirmation unilatérale de sa puissance politique et militaire, que ce soit à l'échelle régionale, à l'égard de ses voisins (Japon, Vietnam, Philippines), ou, à l'échelle globale, à l'égard des États-Unis, la Chine conserve toutefois ses trois priorités diplomatiques : la consolidation de son développement économique par la sécurisation de ses exportations, de son accès aux marchés, aux ressources agricoles et de ses approvisionnements énergétiques et en matières premières ; la réunification avec Taïwan, déclarée d'"intérêt vital" ; et la relation avec les États-Unis, qui constitue toujours l'axe central de la politique étrangère chinoise.

²⁰ - Triplement du budget R&D en 5 ans, dépassant les 100 milliards de dollars et se situant au 3^e rang mondial.

Même si elle est encore loin d'atteindre la parité stratégique avec les États-Unis, la Chine est d'ores et déjà une puissance majeure. Le sens qu'elle donnera à cette puissance – choix d'assumer des responsabilités accrues en matière de gouvernance et de sécurité internationales ou défense unilatérale de ses intérêts nationaux – constituera un paramètre majeur pour la stabilité internationale. L'avenir de la puissance chinoise dépendra par ailleurs de sa capacité à surmonter, sous l'impulsion d'une nouvelle génération de dirigeants, plusieurs facteurs de fragilité liés notamment à l'ampleur et à l'aggravation des inégalités économiques et sociales, au vieillissement accéléré de sa population, ou encore au faible niveau de développement du marché intérieur. Pour faire face à ces déséquilibres internes, la Chine est confrontée à la nécessité de maintenir une croissance très élevée, aujourd'hui principalement tirée par les exportations, ce qui impliquerait, en cas de nouveau ralentissement économique mondial, qu'elle conquière de nouvelles parts de marché ou qu'elle développe sa demande domestique.

La Russie : entre fragilités et regain

Si elle ne peut être assimilée aux puissances émergentes en raison de sa trajectoire historique, la Russie affirme son ambition d'être un pôle spécifique et autonome au sein d'un monde multipolaire. Axe majeur de la stratégie de Vladimir Poutine, le retour à une politique de puissance que constatait le Livre blanc s'est poursuivie mais sur un registre désormais plus mesuré. Après le choc créé, à la fin de l'été 2008, par l'intervention militaire en Géorgie, l'annonce, en février 2009, du *"reset"* de la politique américaine à l'endroit de la Russie, soutenue par l'Union européenne puis par l'OTAN, a ouvert une période de convergence pragmatique entre intérêts russes et américains, mais également européens. Tout en s'affirmant comme un partenaire responsable sur plusieurs dossiers (Afghanistan, OMC, lutte contre le terrorisme et la prolifération), en particulier sur les questions stratégiques et de sécurité, la Russie cherche à conforter ses positions dans son voisinage au travers notamment de l'utilisation de la politique énergétique (interruption des livraisons de gaz à l'Ukraine en janvier 2009) et des conflits gelés.

Frappée plus durement que la Chine ou l'Inde par la crise économique et financière de 2008, l'économie russe est confrontée à des fragilités structurelles. La tentation de perpétuer la rente énergétique reste forte, l'économie russe étant structurée par les exportations de matières premières et la Russie n'ayant renoué avec la croissance que grâce à la hausse des prix du pétrole. Sur le plan militaire, la Russie a poursuivi le réajustement de ses capacités avec le lancement, en 2008, de la réforme militaire, encore inachevée, et l'adoption d'une nouvelle doctrine en 2010. Elle a aussi renforcé sa présence militaire dans l'espace post-soviétique. Ses dépenses militaires ont connu une augmentation significative depuis 2004. Sur le plan politique et social, la situation demeure tendue, comme en ont témoigné les manifestations de décembre 2011, symboles du renforcement de la société civile russe et de ses exigences à l'égard du pouvoir.

Dans le même temps, la Russie dispose d'atouts déterminants qui ne sauraient être négligés. Membre permanent du Conseil de Sécurité des Nations unies, disposant d'arsenaux nucléaires et de ressources pétrolières et gazières importants, la Russie demeure un acteur incontournable des relations internationales et de la définition des équilibres mondiaux, comme l'a montré la dynamique positive engagée avec l'OTAN lors du Sommet de Lisbonne de 2010. La relation politique privilégiée entre la France et la Russie contribue au renforcement de l'ancrage européen de cette dernière. L'approfondissement de notre partenariat stratégique avec la Russie découle de cette logique et se traduit notamment par une coopération renforcée dans les domaines spatial et de l'armement.

La Russie, puissance énergétique

Vecteur principal de son retour sur la scène internationale, la politique énergétique de la Russie, tendue vers les exportations et fortement contrôlée par l'État, s'appuie sur d'importantes ressources dont dépend très largement l'économie du pays (50% des recettes fédérales). Premier producteur mondial de gaz et de pétrole, la Russie est le premier fournisseur de gaz pour l'Europe (24% de sa consommation gazière) et pourvoit à 30% de ses importations de pétrole. Fortement dépendante de ses exportations d'énergie, la Russie développe de nouveaux gazoducs à destination de l'Europe (mise en service *Nord Stream*, projet *South Stream*) et cherche à diversifier ses débouchés en se tournant vers l'Asie, et tout particulièrement vers la Chine.

L'affirmation de nouvelles puissances

La crise économique et l'intensification des relations "Sud-Sud" ont mis en lumière le poids croissant des pays émergents dans l'économie mondiale et leur ambition de convertir leur dynamisme économique en capital politique. Si le Livre blanc notait l'aspiration, sous l'effet de la mondialisation, d'un nombre croissant d'États non occidentaux à jouer un rôle régional ou mondial, l'émergence de ces nouvelles puissances n'était pas identifiée comme un facteur de recomposition stratégique majeur. Or ce phénomène, renforcé depuis 2008, représente un facteur d'évolution de plus en plus marqué à mesure que ces pays se dotent d'attributs de puissance autres qu'économiques et revendiquent un statut de premier plan dans l'ordre mondial.

La notion de "pays émergents"

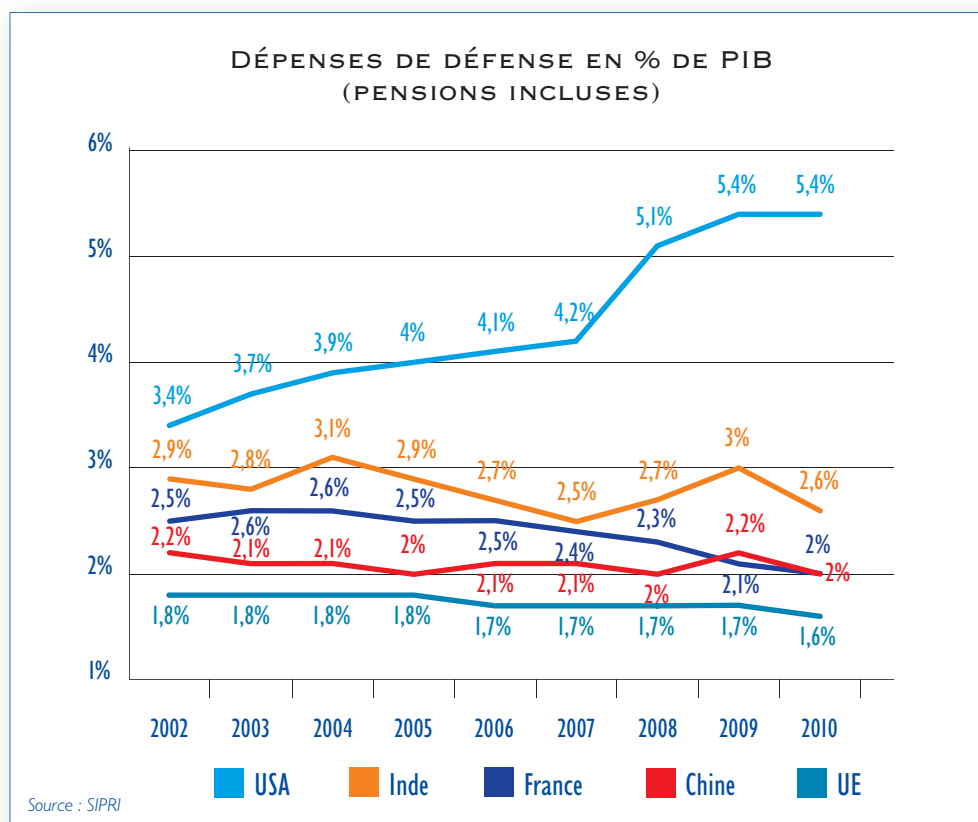
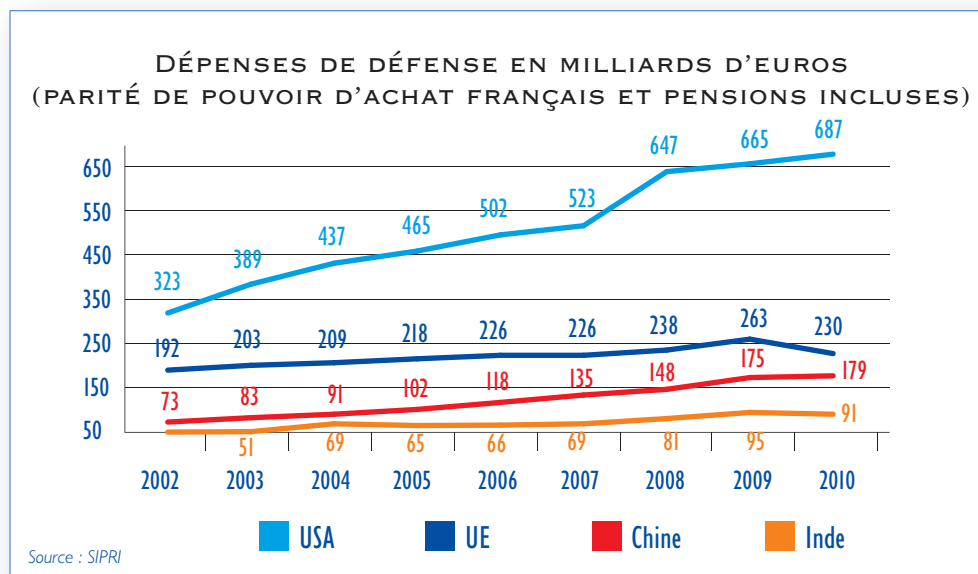
Introduite dans les années 1990, la notion d'émergence désigne la trajectoire économique de plusieurs pays non occidentaux, auxquels leur potentiel démographique et l'adoption d'un modèle d'économie de marché ont permis d'enclencher une dynamique de croissance soutenue²¹. Celle-ci s'est accélérée sous l'effet de leur insertion croissante dans les échanges internationaux et s'est traduite, dans un second temps, par la volonté de ces pays d'assortir leur poids économique d'autres attributs de la puissance, notamment sur les plans militaire et stratégique.

L'identification des pays émergents est malaisée compte tenu de l'absence de critères fondant l'appartenance à ce groupe et de l'hétérogénéité des pays qualifiés d'émergents ou se revendiquant comme tels. Seuls l'Inde et le Brésil constituent aujourd'hui à proprement parler des puissances émergentes consolidées. Bien que disposant de capacités d'action encore essentiellement limitées à leur sphère régionale, la Turquie, l'Indonésie et l'Afrique du sud sont assimilables à ce groupe. L'attribution du qualificatif d'"émergents" paraît en revanche plus malaisée en ce qui concerne des pays pour lesquels ce statut relève davantage d'une posture diplomatique (Russie, Chine) ou pour les pays qui relèvent plutôt de la catégorie des États fragiles et présentent des faiblesses structurelles.

Sur le plan économique, la crise a accéléré la convergence, déjà engagée depuis plus d'une décennie, des pays émergents vers les pays occidentaux. Alors que jusqu'à la fin des années 1960, le phénomène de convergence concernait principalement les seuls pays de l'OCDE, on assiste désormais à un rééquilibrage plus large concernant environ 80% de la population mondiale, au point de déplacer le centre de gravité économique de la planète vers son centre de gravité démographique.

²¹ - Au début des années 2000, la banque d'affaires américaine *Goldman Sachs* a forgé l'acronyme BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine), pour désigner des marchés émergents, auxquels ont été ajoutés, outre l'Afrique du Sud, (intégrée aux BRICS en 2010), onze pays ("Next 11") : Bangladesh, Corée du Sud, Égypte, Indonésie, Iran, Mexique, Nigeria, Pakistan, Philippines, Turquie, Vietnam. Depuis, d'autres institutions financières ont construit des indices financiers censés refléter les évolutions des marchés émergents, à l'instar de *Morgan Stanley*, par exemple, qui, à la liste de *Goldman Sachs*, ajoute le Chili, la Colombie, la Hongrie, la République tchèque, le Maroc, le Pérou, la Malaisie, la Pologne, Taïwan, la Thaïlande, et en retranche le Bangladesh, l'Iran, le Nigeria, le Pakistan et le Vietnam.

Le poids économique accru des pays émergents trouve sa traduction dans la hausse de leurs dépenses publiques, et particulièrement militaires; les nouvelles puissances ayant développé leur effort de défense à un rythme comparable à la croissance de leur PIB (stabilité des dépenses de défense à environ 2% du PIB pour la Chine, 2,5 à 3% pour l'Inde. La plupart d'entre elles font en outre du développement de leur secteur industriel de défense une priorité politique et prétendent à une autonomie industrielle la plus large possible dans ce domaine, si ce n'est entrer dans le cercle des grands pays exportateurs d'armement. Un nouveau ralentissement significatif de l'économie mondiale, y compris de la croissance des pays émergents, ne devrait donc pas mener nécessairement à un ralentissement de la croissance des dépenses militaires de ces derniers.



La capacité d'influence des pays émergents, développée au cours des années 2000 dans le cadre des négociations commerciales, s'est également consolidée depuis 2008 dans les enceintes multilatérales (*cf. partie III*). La montée en puissance d'une diplomatie commune se manifeste parallèlement par l'organisation de forums informels, au sein desquels les principaux émergents se consultent et coordonnent leurs positions sur les grands dossiers internationaux, y compris stratégiques ; malgré cette évolution, la diversité de leurs intérêts et de leur situation demeure.

La capacité de ces pays à participer dans la durée à l'établissement de règles dans un certain nombre de domaines clés dépendra largement de leur aptitude à gérer leurs fragilités internes (marchés domestiques insuffisamment développés, tensions inflationnistes, forte exposition à la volatilité des capitaux étrangers, défi démographique, accroissement des inégalités, blocages politiques, mauvaise gouvernance, crispations identitaires...). En outre, un nouveau ralentissement de l'économie mondiale pèserait sur les capacités des pays émergents, dont la croissance dépend largement des exportations vers les pays occidentaux, à trouver de nouveaux relais de croissance.

"BRICS" et "IBSA"

BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, puis Afrique du Sud) : reprenant à leur compte un acronyme créé en 2001 par *Goldman Sachs*, les quatre premiers pays se sont initialement rapprochés autour de thématiques économiques. Ce "club" est ensuite progressivement monté en puissance sur le plan politique, organisant son premier sommet en 2009, et s'élargissant à l'Afrique du Sud (en 2010) pour conforter sa représentativité. Il se saisit désormais régulièrement de dossiers à caractère politique et stratégique (dossier nucléaire iranien, crises libyenne et syrienne, etc.).

IBSA (Inde, Brésil, Afrique du Sud) : association de trois puissances continentales démocratiques à ambition globale, dans le but de peser sur la gouvernance internationale et de promouvoir des projets de coopération. Ce regroupement tire sa singularité d'une volonté de faire converger les politiques étrangères de ses membres autour de valeurs démocratiques communes, excluant de fait la Chine et la Russie.

Inde-Brésil : des trajectoires ascendantes

Seules véritables puissances émergentes affichant des ambitions internationales, le Brésil et l'Inde ont poursuivi leur ascension depuis 2008. Membres du G20, des forums IBSA et BRICS, ils renforcent leurs attributs dans toutes les dimensions de la puissance afin de jouer un rôle de premier plan sur la scène internationale.

L'Inde, qui à terme sera le pays le plus peuplé du monde, jouit d'une forte croissance (9% par an) et devrait figurer parmi les quatre premières économies mondiales d'ici deux décennies. Le budget de défense de l'Inde, qui possède l'arme nucléaire, est en augmentation constante (plus de 10% par an), en particulier la part allouée aux équipements.

De son côté, le Brésil a affirmé son ambition de jouer un rôle croissant sur la scène internationale comme en témoignent ses efforts en matière d'équipements militaires ou sa participation aux opérations de maintien de la paix, au-delà de sa sphère d'influence. Cependant, même si le Brésil dispose de nombreux atouts (puissance agricole, ressources pétrolières, etc.), il reste très sensible aux chocs économiques externes et aux mouvements de capitaux internationaux (qu'il tente d'ailleurs de réguler par des taxes).

La “réémergence” de l’Afrique ?

Émergeant de plusieurs décennies de crise et marginalisée sur l'échiquier stratégique depuis la fin de la Guerre froide, l'Afrique connaît depuis une dizaine d'années des mutations d'une ampleur sans précédent, même si son devenir continue à susciter des interrogations.

Les fragilités structurelles (économies de rente, dépendance à la volatilité des marchés, corruption, faible indice de développement humain...), ainsi que les risques politiques (difficultés à pacifier les modalités de la compétition politique), sécuritaires (conflits, menace terroriste, développement de la criminalité organisée) et environnementaux auxquels est confronté le continent persistent. Même si le nombre de crises ouvertes s'est réduit depuis 2008 et que certains processus de transition ont connu des évolutions positives, les transformations politiques ne sont pas achevées.

Toutefois, relativement épargnée par la crise économique du fait de sa faible intégration à l'économie mondiale, la dynamique économique et sociale du continent africain se confirme depuis 2008. L'amélioration des fondamentaux économiques se poursuit et semble devoir s'inscrire sur le long terme : la réduction des dettes souveraines, la chute de l'inflation, la hausse des investissements publics, l'amélioration des termes de l'échange liés à l'augmentation des cours des matières premières, la croissance soutenue²² participent d'une progression sans précédent des économies africaines.

Le dynamisme démographique du continent va en outre mettre un terme au sous-peuplement historique du continent qui constituait l'un des facteurs de son sous-développement. La population africaine devrait ainsi plus que doubler à l'horizon 2050, passant de 860 millions de personnes aujourd'hui à 1,8 milliard en 2050 (20% de la population mondiale). Des progrès ont été accomplis dans le traitement des maladies endémiques. Si l'Afrique reste la région la plus fortement touchée par le VIH (22,5 millions de personnes infectées et près des trois-quarts des décès dus au SIDA dans le monde), les effets du traitement antirétroviral sont particulièrement visibles sur le continent africain, qui a enregistré une diminution de 20% du nombre de décès liés à cette maladie dans la seconde moitié des années 2000. En dépit de disparités régionales, les prédictions les plus pessimistes ne se sont pas réalisées et la tendance à l'amélioration devrait s'amplifier dans les années à venir. Par ailleurs, au rythme des progrès enregistrés, le paludisme pourrait ne plus être un problème de santé publique dans les dix prochaines années dans les régions où la maladie est endémique.

Il est trop tôt pour savoir si l'Afrique sera le nouveau continent émergent. Son futur poids démographique, les progrès de son intégration régionale et son potentiel, qui en font un espace de compétition accrue entre puissances occidentales et nouvelles puissances (Inde, Chine, Brésil) pour l'accès aux ressources naturelles, devraient cependant lui conférer un poids stratégique croissant sur la scène internationale. Ces évolutions, conjuguées à l'arrivée d'une nouvelle génération de dirigeants, sont de nature à entraîner une transformation en profondeur de ses relations avec le reste du monde, en particulier avec les anciennes puissances coloniales, et un repositionnement sur la scène internationale.

Dans ce contexte, les liens historiques qui nous rattachent à de nombreux pays africains, la place particulière de la francophonie en Afrique, le nombre de nos ressortissants qui y vivent, les enjeux économiques et commerciaux et la proximité géographique de ce continent confirment l'importance stratégique pour la France d'un développement harmonieux de celui-ci.

²² - L'Afrique a connu une croissance de 6% par an entre 2003 et 2010, avec un taux supérieur à celui de l'Amérique latine (moins de 5%) et de la zone euro (moins de 2%), mais inférieur à celui de l'Asie (8%, Japon non inclus).

L'Europe face aux défis de la crise

La crise de 2008 puis celle de la dette souveraine ont mis en lumière le poids des déficits structurels dans de nombreux pays européens, les fragilités de certaines économies et fait apparaître des tensions institutionnelles et politiques croissantes (résurgence des égoïsmes nationaux, progression de l'euroscpticisme dans les opinions, épuisement de la dynamique de l'élargissement). Les politiques de désendettement et de réduction des déficits publics exercent une forte pression sur les capacités et les moyens d'action des États, notamment en matière de défense. La baisse cumulée des budgets de défense (33 milliards d'euros entre 2009 et 2010, soit une diminution de 12,5%) et de R&T en Europe risque d'affecter, à terme, les compétences technologiques et les capacités militaires, la force de l'Alliance atlantique, la base industrielle et technologique de défense européenne. Ces difficultés interviennent au moment où les États-Unis révisent de leur côté leur posture stratégique et leur budget de défense, plaçant les Européens, notamment Français et Britanniques, devant la nécessité d'assumer une part croissante de l'effort collectif de défense et de sécurité en Europe.

Si la crise met la volonté européenne à l'épreuve et menace sa cohésion, elle peut également créer un sursaut. Elle a d'ores et déjà amené les États membres et les institutions à conduire des réformes d'ampleur vers la mise en place d'une gouvernance économique. Le débat sur la nécessité de poursuivre et d'approfondir l'intégration politique, économique et de solidarité qui a assuré à l'Europe un demi-siècle de paix et de prospérité se trouve ainsi relancé.

Car en dépit de la crise et de la montée des pays émergents, l'Europe dispose de ressources et d'atouts majeurs. Première puissance économique mondiale, elle peut s'appuyer sur des atouts structurels que la crise n'a pas effacés et qui lui confèrent un statut et un rayonnement particuliers. Son modèle d'intégration et de solidarité sans équivalent, sa structure industrielle et technologique puissante, son système éducatif compétitif, ses instruments d'intervention (55% du total mondial de l'aide au développement), ses capacités de prévention et de gestion des crises lui permettent de déployer dans le monde une capacité importante d'influence.

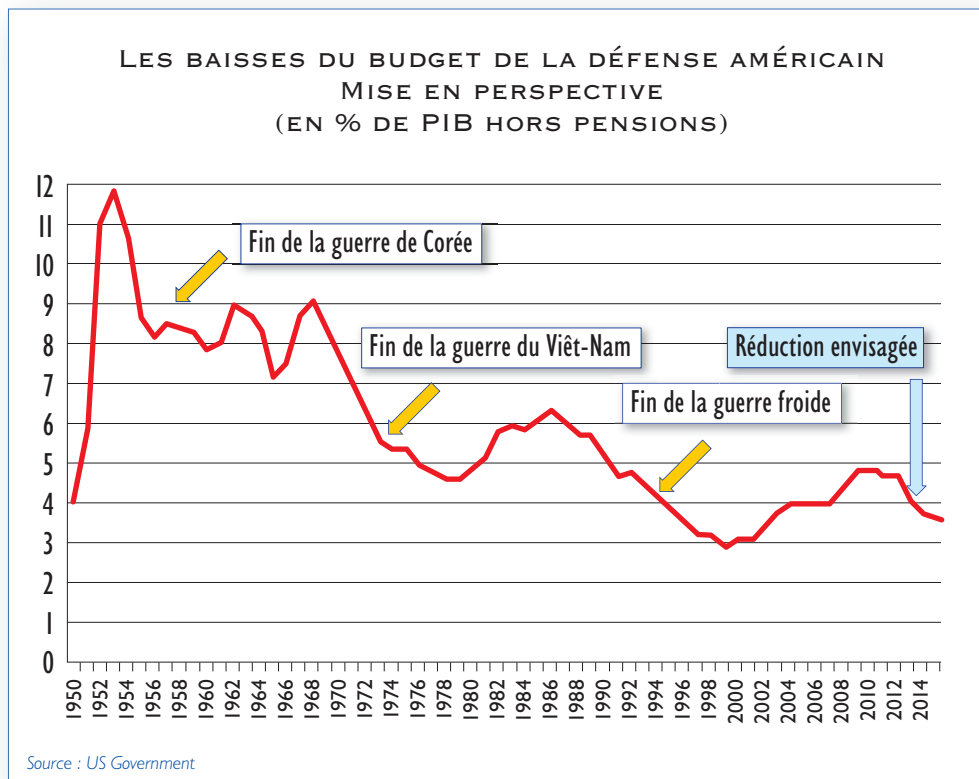
L'Union européenne, puissance économique majeure

L'Union européenne est le 2^e centre d'impulsion de l'économie mondiale. Elle dispose d'un PIB supérieur à celui des États-Unis : le quart du PIB mondial est ainsi produit par 7% de la population mondiale. L'Europe est un espace majeur de production de biens et de services, avec la première industrie du monde assurant 40% de la production mondiale. Elle est au premier rang pour la chimie, le matériel de transport, la métallurgie, l'électronique et la construction électrique, les industries de l'environnement et l'ingénierie. Ses grandes entreprises industrielles coopératives (*Airbus*, *Ariane Espace*) connaissent de remarquables succès. Son secteur agricole classe l'Europe au 2^e rang mondial. L'Europe est par ailleurs la première puissance commerciale du monde et assure 40% des échanges internationaux. L'UE est le premier exportateur et le 2^e importateur mondial. Sa balance commerciale est excédentaire en 2010 (de plus de 6 milliards d'euros) après un déficit de 2,5 milliards d'euros en 2009. Les échanges intra-européens y sont dominants, autour de l'Allemagne, 2^e exportateur mondial, puis de la France et de l'Italie. Son marché intérieur de 495 millions de consommateurs (près de 60% supérieur au marché américain) s'est unifié progressivement dans le processus de construction européenne lancé en 1957.

Une nouvelle séquence stratégique américaine se dessine

Qu'elles soient de nature économique ou géopolitique, les crises, ont toujours suscité aux États-Unis une réévaluation *ex-post* de la puissance américaine et de son (re)-positionnement dans le monde (débat des années 1970-1980 et post Guerre froide). La dégradation de la notation "AAA" américaine (août 2011), le risque de remise en cause de la suprématie du dollar dans un contexte d'endettement massif, celui de perdre sa place de première économie mondiale, les difficultés rencontrées en Irak et en Afghanistan alimentent les thèses du déclin des États-Unis.

Toutefois, davantage que la traduction d'un déclin, la révision en cours de la posture stratégique américaine marque l'achèvement de la décennie post-11 septembre sur fond de crise budgétaire, de *War fatigue* généralisée et d'une nouvelle réflexion sur l'usage de l'outil militaire. La nouvelle séquence qui se dessine sera marquée par une importante réduction dans le budget de la défense²³ – une première depuis le 11 septembre 2001. Ces coupes, qui vont progressivement ramener l'effort américain à son niveau du début des années 2000, ne devraient cependant pas remettre en cause la suprématie militaire des États-Unis.



La fin d'une décennie d'interventions sur un mode contre-insurrectionnel

Les difficultés rencontrées en Irak et en Afghanistan pour tenter de construire des États de droit démocratiques, en dépit des moyens déployés ainsi que le coût, y compris humain, des opérations, ont alimenté une crise de confiance dans l'opinion publique, qui n'est

²³ - Après l'échec de la commission bipartite du Congrès ("Super Committee") chargée de trouver un accord sur la répartition des 1 200 milliards de dollars de réductions budgétaires programmées sur dix ans afin de réduire la dette publique américaine, le budget de la défense pourrait être amputé à partir de 2013 de 500 milliards de dollars sur la période 2012-2021, en plus des premières coupes décidées en août 2011 pour un total de 487 milliards de dollars.

pas sans rappeler le précédent de la période post-Vietnam. Les responsables militaires ont, de leur côté, développé un certain degré de réticence à réengager les armées américaines dans des opérations de *"nation building"*.

Les expériences irakienne et afghane ont en outre mis en lumière l'importance pour les États-Unis de ne pas s'engager massivement seuls. La tendance est désormais au recours croissant à des partenaires et, sur le plan de l'engagement des forces, aux forces aériennes et navales et aux actions indirectes au détriment des interventions de longue durée à forte empreinte au sol.

Couplée à une baisse substantielle du budget de la défense des États-Unis, une révision des modalités et des zones d'interventions extérieures américaines est engagée. Elle se traduira notamment par la fermeture de bases en Europe, une moindre propension à engager des effectifs dans la durée et une montée en gamme technologique et opérationnelle continue visant à garantir la supériorité militaire américaine. Les annonces faites début 2012 par les autorités américaines confirment d'ailleurs que le format des forces armées à l'horizon 2020 ne sera plus compatible avec la conduite d'importantes opérations de stabilisation conduites dans la durée et que deux des quatre brigades américaines stationnées en permanence en Europe seront rapatriées.

Sur le plan capacitaire, les nouvelles priorités américaines valorisent en particulier le renseignement, la cyberdéfense, l'espace et les opérations spéciales. L'accent est désormais mis sur la nécessité de contrer les stratégies de déni d'accès aux "espaces communs", ce qui a conduit le Pentagone à confirmer le lancement d'un programme de bombardier furtif et à annoncer le maintien de capacités sous-marines robustes, l'amélioration de la défense anti-missiles et le renforcement de la résilience des moyens spatiaux.

La fin du cycle de la "guerre contre le terrorisme", portée par l'administration Bush, et des engagements militaires sur un mode contre-insurrectionnel ne devrait pas ouvrir pour autant sur une phase néo-isolationniste. C'est plutôt une hiérarchisation plus forte des priorités et un engagement sélectif des forces armées, en prévention ou en réponse à une menace directe sur les intérêts des États-Unis qui pourraient caractériser la nouvelle donne.

Les États-Unis, puissance du Pacifique

Les nouvelles priorités stratégiques américaines présentées par le président Obama en janvier 2012 marquent la fin de la période qui avait concentré l'essentiel de l'effort militaire américain sur la "guerre contre le terrorisme". Elles mettent désormais au premier plan l'espace Asie-Pacifique et le "grand Moyen-Orient", le président Obama revendiquant pour les États-Unis le statut de "puissance du Pacifique".

L'évolution de la puissance militaire chinoise et la menace grandissante d'une mise en place de stratégies de "déni d'accès" dans des zones sensibles sont devenues les plus grandes sources de préoccupation des États-Unis et conditionnent, à ce titre, l'évolution du dispositif militaire américain dont les contours commencent à apparaître. D'ores et déjà, les effectifs militaires déployés en Europe-Atlantique et en Asie-Pacifique sont quasiment à parité et les moyens navals sont en nombre un peu supérieur dans le Pacifique, à la faveur de la nouvelle répartition des moyens de la flotte américaine mise en œuvre depuis 2005. Le renforcement des bases et des partenariats stratégiques dans la zone Asie-Pacifique, en particulier avec l'Inde, est déjà annoncé.

La relation américano-chinoise est incontestablement l'un des principaux facteurs structurants des équilibres, tant à l'échelle régionale (Asie) qu'à l'échelle globale dans un contexte d'interdépendance économique accrue, Pékin et Washington voulant éviter

tout affrontement direct. Leurs rapports reposent sur une dialectique de coopération et de conflit, d'interdépendance et de rapports de force dont le point d'équilibre est en renégociation permanente autour des sujets structurant la relation (échanges commerciaux, questions monétaires, enjeux de sécurité régionaux, droits de l'homme). Une mauvaise "gestion" de la relation bilatérale la plus importante au monde pourrait toutefois déboucher sur des désordres et des dérapages à l'échelle globale.

Les évolutions de la relation transatlantique

Le déplacement progressif de l'intérêt des États-Unis vers l'Asie contribue à relativiser la place stratégique de l'Europe dans la stratégie globale américaine. Si le président Obama a veillé à réaffirmer l'engagement américain en Europe dans les alliances et les partenariats existants, notamment avec l'OTAN, la posture américaine en Europe va évoluer. La défense anti-missile s'intégrera par ailleurs dans le dispositif américain en Europe.

Le soutien américain au cours de l'intervention en Libye a été important (frappes offensives initiales, ravitaillement en vol, renseignement, participation à la structure de commandement, fourniture de munitions...). L'opération a néanmoins marqué une certaine inflexion dans la volonté affichée par les Américains d'exercer de leur *leadership* au sein de l'Alliance. Si ce modèle d'engagement limité dans les conflits qui ne mettent pas directement en cause les intérêts américains se pérennisait, les États-Unis pourraient ne plus apporter le même soutien qu'aujourd'hui aux alliés, alors même que l'opération en Libye a démontré la dépendance capacitaire des Européens, notamment dans les domaines de la surveillance de théâtre depuis le ciel et du ravitaillement en vol.

Les évolutions de la posture américaine liées à la crise économique et financière et à des facteurs de politique intérieure devraient renforcer le débat sur la question du "partage du fardeau" au sein de l'Alliance et placer davantage les Européens face à leurs responsabilités en matière de défense en général, et de contribution aux capacités de l'Alliance en particulier. Ces éléments ne remettent pas pour autant en question le *leadership* durable et structurel que les États-Unis entendent maintenir au sein de l'OTAN, notamment sur le plan politique. Washington continuera à jouer un rôle de premier plan dans la défense du territoire européen au travers notamment du déploiement de ses moyens de défense antimissile qui sont proposés comme contribution à la défense antimissile de l'OTAN.

Les États-Unis souhaitent en outre continuer à bénéficier de l'OTAN pour promouvoir les industries de défense américaines, *a fortiori* dans un contexte budgétaire contraint.

Plus généralement, alors que le Livre blanc de 2008 n'envisageait la relation transatlantique que sous l'angle de la sécurité collective et de la gestion des crises internationales avec des moyens militaires, les conséquences de la crise économique et l'évolution de la posture américaine pourraient contribuer à un déplacement du cœur des débats entre l'Europe et les États-Unis vers des sujets qui se situent en dehors du domaine politico-militaire. La relation transatlantique s'éprouve désormais également sur les questions globales (économie, système monétaire international, climat, énergie, commerce), même si l'Alliance continue de constituer un lien essentiel.

En dépit de la crise de confiance qu'ils traversent, les États-Unis, qui ont fait la preuve par le passé de leurs capacités de rebond, demeurent la seule puissance globale et devraient le rester à l'horizon 2025. Leurs capacités militaires, leur dynamisme démographique, leur capacité d'innovation, leur avance technologique, leurs outils de *Soft Power*, déterminants à l'ère de la mondialisation, ainsi que leur contrôle des réseaux (matériels et immatériels) de la mondialisation leur assurent de conserver une prééminence sur la durée.

La menace terroriste jihadiste persiste, mais évolue

Le terrorisme jihadiste continue de constituer l'une des principales menaces qui pèse sur notre sécurité. Avec l'affaiblissement du cœur historique d'*Al Qaïda* ("*Al Qaïda central*") et la territorialisation de la mouvance terroriste jihadiste, cette menace a toutefois connu d'importantes évolutions marquées par la déconcentration de l'organisation et le développement de nouveaux pôles de menaces engendrés par les activités de mouvements tels qu'*Al Qaïda au Maghreb islamique* (AQMI), *Al Qaïda dans la péninsule arabique* (AQPA) et *Boko Haram* au Nigéria.

La persistance de la menace terroriste

Dix ans après les attentats du 11 septembre 2001, la menace terroriste n'a rien perdu de son intensité. L'Occident, et la France en particulier, restent une cible privilégiée. L'idéologie du terrorisme jihadiste, centrée sur le principe d'un triple rejet – rejet d'un Occident interventionniste en territoires musulmans, rejet des régimes arabes et musulmans aux légitimités contestées et rejet d'une forme d'islam traditionnel modéré – et le recours à l'action violente ont continué de convaincre un nombre croissant de mouvements locaux prêts à en adopter les méthodes.

Le phénomène de territorialisation de la menace hors de la zone afghano-pakistanaise s'est accéléré avec la multiplication de groupes régionaux ou locaux affiliés à *Al Qaïda*, disposant d'une capacité opérationnelle indépendante et d'un agenda global, visant directement les intérêts occidentaux.

Dans la zone maghrébo-sahélienne, le groupe *Al Qaïda au Maghreb islamique* (AQMI) a continué de renforcer ses capacités opérationnelles (accroissant les effectifs de ses "*Katibats*") et a multiplié les enlèvements. Depuis le nord du Nigeria, le groupe sectaire *Boko Haram* recourt également de manière croissante aux assassinats, aux enlèvements et aux attentats. Dans la péninsule arabique, l'apparition d'*Al Qaïda dans la péninsule arabique* (AQPA), très active au Yémen et revendiquant dans sa propagande son appartenance au jihadisme global, constitue une évolution préoccupante, tandis que les milices *Chebbab* contrôlent la majeure partie du sud de la Somalie et développent leurs actions dans la région. En Irak, où la situation sécuritaire n'est pas stabilisée, les mouvements jihadistes restent très présents et menacent directement les intérêts occidentaux. Enfin, "*Al Qaïda central*" et les groupes armés pakistanais demeurent très actifs dans la zone afghano-pakistanaise.

Les modes opératoires ont globalement peu évolué depuis 2008. Les attentats terroristes reposent toujours essentiellement sur des moyens conventionnels utilisant des explosifs, dont l'acquisition par des groupes ou des individus est facilitée par l'utilisation massive d'internet et des technologies de l'information, le développement des trafics. Les assassinats ciblés et les enlèvements se sont multipliés. L'hypothèse, identifiée dans le Livre blanc, d'une attaque terroriste majeure, utilisant des moyens non conventionnels de type radiologique, chimique ou biologique reste valable, y compris sur le territoire européen.

En outre, la menace émanant d'individus isolés et auto-radicalisés s'est affirmée. L'appel à mener des actions autonomes, revendiqué de longue date par *Al Qaïda* et les groupes qui lui sont affiliés, a été mis en œuvre, comme l'a montré l'attentat de Marrakech du 28 avril 2011. L'attaque de soldats américains à Stuttgart en mars 2011 en est un autre exemple marquant.

Enfin, le développement d'actions terroristes soutenues par des États ne peut être exclu, comme l'a montré le récent projet d'attentat contre l'ambassadeur d'Arabie saoudite aux États-Unis, suspecté d'avoir été mené par les forces iraniennes *al-Qods*. La persistance de crises ouvertes impliquant des États qui disposent de capacités d'actions indirectes au travers d'organisations tierces conduit à prendre en compte cette menace potentielle.

Vers une déconcentration de la menace jihadiste liée à Al Qaïda

La disparition du leader historique d'*Al Qaïda*, conjuguée à l'élimination de plus des trois-quarts de ses cadres dirigeants perturbe les activités de l'organisation dans sa fonction coordinatrice et inspiratrice du terrorisme jihadiste. Privée de sa figure charismatique, la mouvance pourrait aussi à terme, avoir une moindre capacité de persuasion et de recrutement, même si le nouveau chef d'*Al Qaïda*, Ayman Al Zawahiri, activiste de la première heure, dispose d'une forte légitimité auprès des jihadistes.

Le processus d'éclatement d'*"Al Qaïda central"*, qui s'est poursuivi et amplifié depuis 2008, pourrait ainsi marquer, non pas la fin du jihadisme global, qui conserve un projet et une forte capacité de nuisance à l'échelle mondiale, mais la fin de la primauté de la structure centrale au profit de logiques locales.

L'engagement international dans la lutte anti-terroriste a permis de limiter l'interconnexion entre les groupes terroristes du Pakistan au Sahel, même si celle-ci persiste entre des groupes franchisés agissant de manière relativement autonome. Les liens entre criminalité organisée (trafics, piraterie) et les réseaux terroristes se limitent en outre à ce stade à des contacts d'opportunité.

Les révoltes arabes ont démontré l'efficacité politique de moyens d'action aux antipodes de ceux utilisés par le terrorisme jihadiste. À court terme toutefois, l'instabilité durable qui accompagne les transformations du monde arabe, ainsi que la dissémination d'armes dans la bande sahélo-saharienne, consécutive à la guerre en Libye, offrent à *Al Qaïda* de nouvelles opportunités d'implantation et de développement. En outre, il ne fait pas de doute que les mouvements jihadistes, qui ont rapidement intégré les révoltes arabes dans leur propagande, tenteront de récupérer à leur profit tout échec éventuel des mouvements de démocratisation et de transition.

3

Les enjeux structurants pour notre politique de défense et de sécurité

La définition de la politique de défense et de sécurité dans le cadre de l'actualisation du Livre blanc, devra tirer toutes les conséquences des évolutions majeures intervenues depuis 2008 : préoccupations croissantes dans l'environnement proche de l'Europe (révoltes arabes, crise iranienne) ; reconfiguration de l'équilibre des puissances et changement de la posture américaine qui impliquent pour la France et pour ses partenaires des responsabilités accrues ; persistance et évolution de la menace terroriste. Dans ce contexte, et à l'horizon de 2020 fixé par le Livre blanc, notre politique de défense et de sécurité devra intégrer quelques enjeux structurants :

- *le maintien de notre autonomie stratégique dans un contexte marqué par la crise économique et financière ;*
- *la transformation du cadre multilatéral ;*
- *la réponse aux principaux risques et menaces affectant notre territoire et nos populations ;*
- *la prévention des conflits et l'action en faveur de la sécurité internationale ;*
- *la défense des intérêts nationaux et européens à travers les trois volets que sont la politique de sécurité et de défense commune, nos partenariats bilatéraux et l'Alliance atlantique.*

Les actions mises en œuvre depuis 2008 et les solides atouts dont la France dispose lui permettent de répondre à ces enjeux.

Le maintien de notre autonomie stratégique comme ligne directrice

Dans un contexte d'accélération de la mondialisation, l'un des grands enjeux des années à venir sera, pour la France, de concilier l'ambition de jouer un rôle mondial de premier plan, grâce en particulier à ses capacités militaires et à ses outils de *Soft Power*, avec les fortes contraintes exacerbées par la crise qui pèsent sur son économie, son industrie et ses finances publiques. Le maintien de notre autonomie stratégique reste le meilleur garant de nos intérêts fondamentaux de sécurité et de défense. Ceci implique de prendre en compte la dimension stratégique des dépenses de défense et de sécurité et de maintenir une industrie de défense compétitive, en mesure de maîtriser les technologies de souveraineté. Notre autonomie stratégique repose sur les moyens de dissuasion, de prévention, d'anticipation et d'action militaire mis à la disposition des autorités.

Les enjeux du maintien de notre autonomie stratégique dans un contexte d'accélération de la mondialisation

La France compte parmi les pays les plus insérés dans la mondialisation économique et financière. La détention, par des investisseurs étrangers, d'une part importante du capital des grands groupes qui dominent l'économie française et de la dette publique de la France entraîne une forte exposition aux marchés internationaux de capitaux et à leurs variations, exacerbée par la dégradation des finances publiques générée par la crise.

Dans une période de tensions et de forte volatilité des marchés, la maîtrise de l'information financière et le rôle de certains acteurs non étatiques (marchés financiers, agences de notation, presse financière internationale, fonds spéculatifs, organismes de normalisation privés...) revêtent une importance majeure, les conditions de financement des dettes publiques dépendant non seulement de données économiques ou financières, mais également de la prise en compte de facteurs de nature politique. L'indépendance des choix politiques de notre pays est donc, aujourd'hui, intimement liée à l'exigence de maîtrise de l'endettement public ainsi qu'à l'appréciation à court terme que peuvent avoir les acteurs des marchés internationaux de capitaux des engagements pris en ce sens et de leur bonne mise en œuvre.

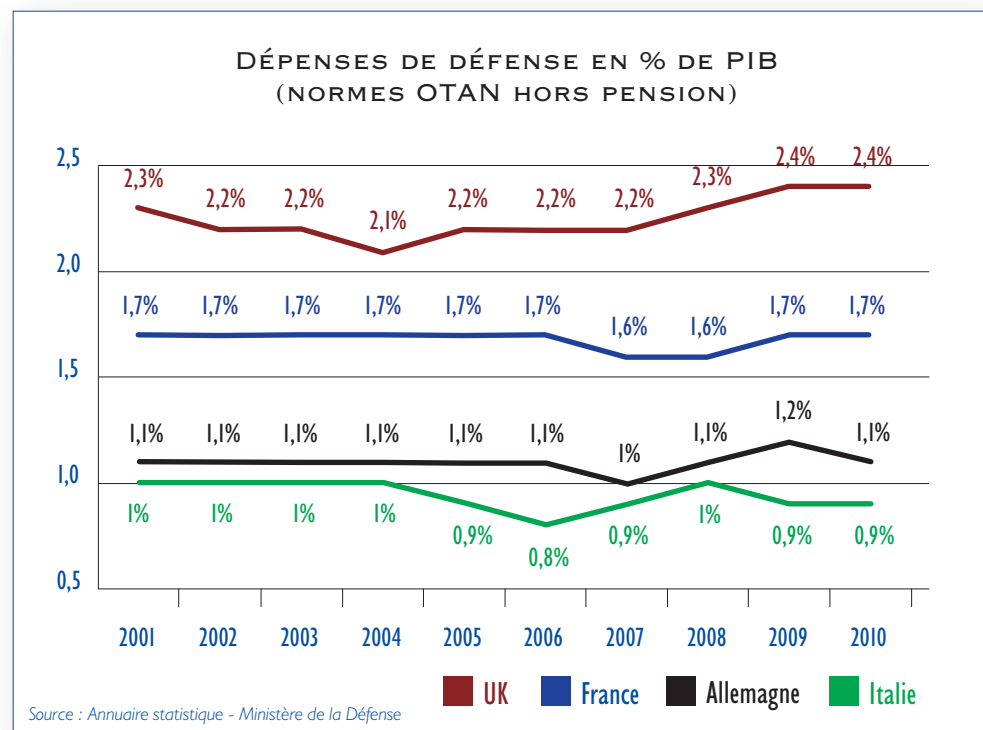
L'existence dans les pays émergents de réserves de change considérables pose également la question du bon équilibre à trouver entre d'une part l'attractivité à l'égard de capitaux étrangers, susceptibles de stimuler la croissance économique et, d'autre part, le maintien de l'autonomie dans les domaines de souveraineté, incluant une protection efficace du potentiel scientifique et technologique face aux entreprises de captation hostile, légales ou illégales.

La dimension stratégique des dépenses de défense et de sécurité

L'effort de défense, dont le poids est faible au regard de la dépense publique totale (4%), baisse tendanciellement depuis une trentaine d'années et la défense a déjà pris une large part dans la réforme de l'État. Dans un contexte de contrainte financière encore accrue et alors que l'effort militaire doit s'inscrire sur le long terme, se pose à la France la question de la conciliation entre son niveau d'ambition stratégique et l'effort budgétaire consenti au profit de la sécurité nationale.

Alors que l'évolution des dépenses de défense a des conséquences directes sur celle des équilibres militaires mondiaux, la crise s'inscrit dans un contexte de diminution de l'effort de défense cumulé, en valeur relative, mais également absolue, des pays de l'Union européenne par rapport aux États-Unis (l'effort européen représentait 60% de l'effort américain en 2002 contre 35% en 2011) et aux principaux pays émergents (l'effort européen passant de 100% à 60% du total de l'effort de défense cumulé des BRICS entre 2002 et 2011). La baisse en valeur absolue du niveau de dépenses de défense global de l'Union européenne depuis 2009 reflète toutefois des situations distinctes : le choix du maintien d'un effort quasi constant en France et au Royaume-Uni d'une part, et la diminution du niveau de dépenses dans les autres pays de l'Union européenne d'autre part (*cf. graphique infra*). Dans ce contexte, le maintien de l'autonomie stratégique demeure un enjeu essentiel pour la France et, au-delà, pour l'Europe, devenue de plus en plus dépendante de nos capacités et de celles de nos partenaires britanniques.

Par ailleurs, le décrochage technologique face aux systèmes de défense américains est devenu une réalité pour une majorité d'Européens, faute d'un effort européen suffisant en termes de R&T de défense. En effet, hormis le Royaume-Uni, les autres États membres de l'Union européenne affichent un effort de R&T dans le domaine de la défense bien plus faible que le nôtre. Cette hétérogénéité au sein de l'Union se double d'un écart très important en volume entre les pays européens (2,3 milliards d'euros) et les États-Unis (8,2 milliards d'euros).



Les retombées fortes de nos investissements de défense en matière économique et industrielle et la contribution du secteur de la défense au PIB, à l'emploi et à la recherche et développement participent du caractère stratégique des dépenses de défense. Le secteur de défense compte en France plus de 4 000 entreprises, 165 000 emplois, pour 15 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel, dont un tiers réalisé à l'exportation. Outre le fait que

l'atteinte d'un modèle d'armée nécessite un effort budgétaire soutenu et de long terme, les investissements de défense, qui représentent un montant annuel d'environ 10 milliards d'euros, constituent un outil de politique industrielle sélective et ciblée. La forte dimension technologique, porteuse de synergies sur les marchés civils, stimulant d'autant la compétitivité globale du tissu industriel français, l'apport positif des exportations d'armement à une balance commerciale, qui s'est par ailleurs dégradée avec la crise, ou encore le caractère peu délocalisable des emplois concernés constituent autant de retombées positives pour notre industrie nationale. Ces éléments relèvent aussi de notre autonomie stratégique et sont déterminants pour l'avenir de notre économie et du niveau d'emploi industriel dans notre pays.

La question de l'autonomie industrielle dans le domaine de la défense

La place de la France et de son industrie dans la compétition économique au niveau mondial est un élément déterminant de la prospérité de la Nation, partant, de sa capacité à fournir un effort suffisant pour assurer sa sécurité. En 2008, le Livre blanc faisait le constat d'une industrie française compétitive tout en pointant le caractère trop fragmenté de cette dernière ainsi que de l'industrie européenne. Il préconisait à cet égard la mise en place d'une stratégie industrielle.

La France devait conserver la maîtrise totale des technologies et des capacités à concevoir, fabriquer et soutenir les équipements destinés aux domaines de souveraineté. Il s'agissait principalement des technologies nécessaires à la conception et à la réalisation des moyens de la dissuasion (nucléaire, missiles balistiques, guidage inertiel, sous-marins et missiles de croisière) et de la sécurité des systèmes d'information. Le renouvellement des moyens de la dissuasion dans la prochaine décennie et l'effort national en matière de cyberdéfense devaient contribuer à assurer le maintien de ces compétences nationales. Pour la majorité des autres acquisitions de défense et de sécurité, cette stratégie se tournait vers l'Europe avec, en particulier, le développement de "champions européens de niveau mondial".

Dans un contexte de réduction progressive des budgets de défense européens, la coopération industrielle et les exportations des équipements de défense sont devenues indispensables pour l'équilibre financier d'un programme. Si le secteur industriel de défense a relativement peu souffert des conséquences les plus directes de la crise, il est néanmoins sensible aux évolutions de moyen et long terme des dépenses militaires nationales et à la pression concurrentielle croissante sur les marchés à l'exportation. Outre l'affirmation progressive de nouveaux acteurs dans les pays émergents, la concurrence s'exerce de manière exacerbée au niveau intra-européen : les industriels européens, à la différence de leurs concurrents américains, ne bénéficient pas des économies d'échelle générées par un marché intérieur très important et peuvent être amenés à pratiquer une surenchère sur les transferts de technologie afin de remporter les marchés essentiels à la pérennisation de leur modèle économique.

Depuis 2008, les rapprochements opérés dans le secteur de la défense au niveau européen n'ont pas dégagé toutes les synergies attendues. De même, la rationalisation de l'industrie européenne en matière de satellites ou l'émergence d'un avionneur européen complet n'ont pas connu les avancées espérées. Les freins à l'intégration et à la spécialisation industrielle identifiés en 2008 ont en grande partie perduré. La fragmentation de l'industrie européenne persiste. Les secteurs en marge des mouvements de concentration transnationaux le sont globalement restés, les différents maîtres d'œuvre continuant à capter l'essentiel

de leur marché domestique et se livrant à une concurrence acharnée à l'exportation. À moyen terme, certaines initiatives devraient toutefois favoriser la réalisation d'une ambition européenne en matière d'armement, qu'il s'agisse de la mise en œuvre des directives de libéralisation des échanges intra-européens ou des perspectives ouvertes par le traité de Lancaster House et par l'Agence européenne de défense.

La crise économique et financière renforce la nécessité de mieux coordonner les efforts nationaux en faveur d'une rationalisation de l'industrie de défense en Europe, alors que les budgets se réduisent et que la crise libyenne a mis en lumière les insuffisances capacitaires européennes.

L'autonomie stratégique par les moyens mis à la disposition de notre politique de défense et de sécurité

La dissuasion nucléaire apporte la garantie ultime que notre indépendance nationale et notre autonomie de décision seront préservées en cas d'agression d'origine étatique contre nos intérêts vitaux, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme. Avec le Royaume-Uni – seule autre puissance nucléaire européenne – nous avons fait le constat qu'il n'y avait pas de situation dans laquelle les intérêts vitaux de l'un seraient menacés sans que les intérêts de l'autre le soient aussi.

La France n'a jamais réalisé tous les types d'armes que ses capacités technologiques lui auraient permis de concevoir et maintient au contraire son arsenal au niveau le plus bas possible, compatible avec le contexte stratégique. Animé par une authentique volonté de transparence, notre pays a indiqué en 2008 disposer de moins de 300 têtes nucléaires et a invité des experts internationaux à venir constater le démantèlement de nos installations de production de matières fissiles militaires. Déclinant un principe de stricte suffisance, la France a en outre achevé en 2011 un processus de réduction d'un tiers des moyens de sa composante nucléaire aéroportée. De cette manière, elle a montré la voie en termes de désarmement nucléaire et attendra pour aller plus loin que les États-Unis et la Russie soient arrivés au même niveau.

Le maintien de notre autonomie stratégique et de notre réactivité passe également par le renforcement des capacités de renseignement, priorité dégagée par le Livre blanc de 2008. Cette priorité s'est notamment traduite par la création avec le Conseil national du renseignement, formation spécialisée du Conseil de défense et de sécurité nationale, de mécanismes permettant une efficacité accrue de l'action. Un coordonnateur national du renseignement s'assure de la bonne coopération des services et coordonne leurs actions. Il conseille le président de la République dans le domaine du renseignement.

Les capacités techniques des services de renseignement ont été substantiellement renforcées afin de faire face au développement des technologies d'information et de communication, notamment d'internet et de pouvoir prendre l'ensemble des mesures appropriées face à la cyber-menace.

Le programme de satellite d'observation *MUSIS* offrira à la France vers 2016 des capacités accrues de suivi de situation et de veille stratégique, une aide à la prévention et à l'anticipation des crises ainsi qu'à la planification et à la conduite des opérations. Face à la menace balistique, la décision a en outre été prise de nous doter d'un satellite d'alerte avancée qui apportera dans quelques années à la France une capacité dont seuls les États-Unis et la Russie disposent actuellement. Dans le domaine de l'écoute électromagnétique, il est envisagé de mettre en orbite vers 2020 un satellite qui renforcera significativement

les capacités actuelles. Ces moyens spatiaux joueront au profit de l'ensemble des fonctions stratégiques identifiées dans le Livre blanc et renforceront l'autonomie stratégique de notre pays.

En matière d'aéronefs pilotés à distance et de longue endurance (drones *MALE*), la France s'oriente désormais, en partenariat avec le Royaume-Uni, vers le développement d'une nouvelle capacité devant apporter vers 2020 des améliorations opérationnelles significatives. Cette démarche, qui devrait permettre de placer l'Europe sur ce créneau industriel d'avenir aujourd'hui entièrement partagé entre les États-Unis et Israël, relève aussi d'une logique d'autonomie stratégique.

Disposer d'une capacité satisfaisante de connaissance et d'anticipation représente à l'évidence une condition nécessaire à l'affirmation de notre autonomie stratégique. Pour autant, l'expression de celle-ci serait singulièrement limitée en l'absence d'une capacité d'action militaire bien dimensionnée.

Il s'avère en effet que ni les rapports de forces, ni la loi des armes n'ont déserté le champ des relations entre les États ou entre les groupes humains, quels qu'ils soient, et que le règlement politique d'une crise passe régulièrement par un succès militaire préalable. Peser politiquement et de manière autonome commence, en matière de gestion de crise, par compter militairement. Les événements en République de Cote d'Ivoire et en Libye ont confirmé cette réalité.

À cet égard, la période qui s'est écoulée depuis 2008 a été marquée par une grande diversité et une grande complexité des situations d'engagement de nos forces. Pour l'avenir, ce constat devra nécessairement être pris en compte dans la réflexion qui modèlera notre outil militaire, dont il apparaît qu'il devra se distinguer par sa cohérence d'ensemble et son adaptabilité. Les enjeux pour nos forces armées seront d'être en mesure de se déployer à distance, de pouvoir durer en opérations, de faire face à la dispersion des zones où elles seront engagées, ainsi qu'à la diversité et à la dureté des crises dans lesquelles elles interviendront.

Nos opérations extérieures, comme celles menées dans le cadre d'une posture permanente de sûreté, s'inscrivent en effet dans la durée : la France maintient sa présence au Liban depuis 1978, au Tchad depuis 20 ans sans interruption, au Kosovo depuis 12 ans, en Afghanistan depuis 10 ans. La complexité de crises multidimensionnelles et la difficulté de concevoir et de mettre en œuvre des solutions touchant tous les secteurs de la vie d'un État ou d'une population expliquent cette tendance.

Du fait de la mondialisation, des solidarités de la France, de ses intérêts et de son ambition, les forces armées peuvent être engagées simultanément dans des zones éloignées de la métropole et distantes entre elles. Cette dispersion, qui entraîne une élongation logistique et une multiplication des cadres d'action, se révèle un défi particulièrement exigeant à relever.

Les missions confiées aux forces armées sont en outre de nature extrêmement diverse, couvrant un spectre de plus en plus large allant des missions permanentes aux engagements conjoncturels, de l'intervention de guerre aux opérations de secours d'urgence, de l'engagement en coalition à l'action autonome. Selon toute vraisemblance, cette tendance devrait se confirmer. Chaque opération s'inscrit de plus dans un cadre spécifique, notamment sur le plan juridique. Les théâtres d'opérations présentent eux-mêmes une grande diversité tant d'ordre géographique que culturel, en particulier dans les milieux d'accès difficiles, montagneux, désertiques ou de jungle, ainsi que dans les zones littorales ou urbaines. Les adversaires se présentent sous des formes différentes, organisés en structures militaires étatiques, en milices ou en forces supplétives, comme en groupes de combattants irréguliers, parmi lesquels des terroristes, des pirates, des criminels ou des mafieux peuvent trouver

une place. Parallèlement, les forces armées agissent le plus souvent au sein de coalitions multinationales, exigeantes en termes d'interopérabilité, tandis que, par ailleurs, les organisations internationales et non gouvernementales sont devenues essentielles dans le règlement global des crises.

Les forces armées s'engagent désormais face à des adversaires déterminés, équipés d'armements parfois sophistiqués et qui cherchent à contourner l'avantage technologique des armées occidentales en ayant recours à des modes d'action inhabituels ou hors normes, en particulier terroristes, qui entraînent un durcissement des crises. Les opérations actuelles sont marquées par des bascules instantanées et permanentes entre des actions de faible intensité et des combats qui peuvent être violents. Les effets tactiques de ces pics de violence peuvent être limités, mais imprègnent profondément les esprits en raison de la résonance que leur confèrent, quasiment en direct, images et commentaires. Habilement exploité, ce fort impact psychologique et médiatique peut brouiller la perception de la finalité de l'engagement par une opinion publique qui tolère moins bien la violence, la guerre et les pertes humaines. Ces évolutions peuvent avoir des conséquences d'ordre stratégique majeures, tant sur le moral des forces que vis-à-vis de l'opinion nationale ou internationale.

Les engagements militaires font par ailleurs de plus en plus appel aux systèmes d'information. Pour ceux-ci, comme pour les missions relevant plus généralement de la sécurité nationale, la capacité à pouvoir utiliser un spectre de fréquences suffisant constitue un enjeu pour l'avenir.

Un cadre multilatéral en transformation

Principe fondateur de la sécurité collective, le multilatéralisme, qui demeure le cadre d'action privilégié de la France, connaît une évolution accélérée. Le réinvestissement des États-Unis dans le système onusien et l'utilisation croissante des enceintes multilatérales par les nouvelles puissances pour se consulter et, le cas échéant, coordonner leurs positions afin de peser sur la gestion des affaires globales, sont à l'origine d'un renouveau du multilatéralisme, d'une multiplication des instances (organisations régionales, forums informels) et d'une évolution des rapports de force au sein des enceintes internationales.

La centralité de l'ONU dans la sécurité collective

L'Organisation des Nations unies, seule institution véritablement universelle, capable d'offrir un cadre global de gestion des crises et de garantir la légalité et la légitimité de l'emploi de la force, demeure la principale référence en matière de sécurité collective. En dépit du blocage de sa réforme, c'est au niveau du Conseil de sécurité des Nations unies que les décisions continuent de se prendre dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales, comme en témoignent les interventions conduites depuis 2008, qu'il s'agisse d'opérations de maintien de la paix ou d'opérations sous mandat de l'ONU dont le commandement est assuré par des nations (la France en Côte d'Ivoire, en appui de l'ONUCI) ou par d'autres organisations (l'OTAN en Libye).

Depuis une décennie, les pays africains et surtout asiatiques, y compris la Chine, sont devenus, grâce à leurs contributions en troupes, des acteurs importants du maintien de la paix²⁴. Pour autant, les puissances occidentales sont aujourd'hui les seules en mesure

²⁴ - La Chine est aujourd'hui le 7^e contributeur financier et est passée du 44^e rang des contributeurs en troupes en 2003 au 15^e rang en 2011.

d'offrir des capacités militaires de premier rang. En outre, comptant huit des dix premiers contributeurs au budget des Nations unies, elles supportent également la majeure partie du poids financier des opérations de maintien de la paix. Cinquième contributeur de l'ONU, la France participe, en qualité de membre permanent, de manière significative au budget des opérations de maintien de la paix²⁵ et demeure le deuxième contributeur en troupes du P5, derrière la Chine.

Parallèlement, sans que la centralité des Nations unies soit remise en cause, les organisations régionales ont presque toutes développé leur compétence sécuritaire, à des degrés variables toutefois selon les régions.

C'est en Afrique que l'émergence du rôle des organisations régionales dans la gestion des crises reste la plus marquée. En dépit de la gestion de la crise libyenne qui a pu donner l'impression d'une paralysie des instruments de sécurité collective africains, l'Union africaine (UA), avec ses organisations sous-régionales et la mise en place progressive d'une Force africaine en attente (FAA), est l'organisation la plus avancée en termes de développement institutionnel et d'interventions dans la gestion des crises.

Au Moyen-Orient, la Ligue arabe a également franchi politiquement un seuil crucial en décidant que les affaires intérieures de ses membres pouvaient, dans certaines circonstances, ressortir de ses compétences. C'est cette décision qui a permis l'adoption des résolutions 1970 et 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies et ouvert la voie à l'intervention en Libye. Une logique similaire inspire les efforts actuels de la Ligue arabe à propos de la Syrie. Le CCEAG²⁶ a également joué en outre un rôle important au Yémen et à Bahreïn.

Sur le continent américain, l'UNASUR²⁷ s'est dotée d'un Conseil de défense, dont l'objectif proclamé est la constitution d'une identité "sud-américaine de défense" et qui dispose d'une fonction de coordination des contributions de ses membres aux opérations de maintien de la paix (utilisée dans le cadre de la mission des Nations unies en Haïti).

En revanche, en Asie, la prééminence d'une logique de rivalités de puissance, conjuguée à une propension nationaliste, à des crispations sur les questions de souveraineté et à la persistance de différends territoriaux, freinent l'intégration régionale et, *a fortiori*, la création d'une architecture de sécurité.

Depuis 2008, les forums BRICS et IBSA (*cf. partie II*) cherchent à se doter d'outils de concertation en matière de sécurité.

Les Occidentaux doivent désormais compter avec les grands émergents

Les capacités d'influence des puissances émergentes dans les instances multilatérales se renforcent. Au sein de l'ONU, leur action s'est traduite par la formation de coalitions et de groupes d'influence déconnectés des logiques régionales. La formation de nouvelles alliances entre des pays qui défendent une vision des relations internationales fondée sur l'attachement à la souveraineté des États et une conception restrictive du mandat du Conseil de sécurité des Nations unies pourrait réduire à l'avenir la marge de manœuvre des pays occidentaux dans les enceintes multilatérales. Ces derniers pourraient voir leur capacité à motiver des interventions internationales affaiblie face aux pays émergents et à la réticence des opinions publiques à recourir à l'usage de la force armée.

²⁵ - Quote-part d'un peu plus de 7,5% pour le budget des opérations de maintien de la paix, contre un peu plus de 6% pour le budget régulier.

²⁶ - CCEAG : Conseil de coopération des États arabes du Golfe. Organisation régionale instituée en 1981 afin de veiller à la stabilité économique et politique de cette région et composée à ce jour de l'Arabie saoudite, Bahreïn, des Émirats arabes unis, du Koweït, d'Oman et du Qatar.

²⁷ - UNASUR : Union des Nations d'Amérique du Sud. Organisation, créée en 2010 à Brasília, réunissant les 12 États d'Amérique du Sud (et associant en tant qu'observateur le Mexique et Panama), pour traiter notamment des questions de développement économique, d'immigration et de politique de défense.

Depuis 2008, le Conseil de sécurité a élargi ses compétences, notamment en matière de protection des civils dans les conflits armés, comme en témoignent les votes des résolutions 1975 sur la Côte d'Ivoire et 1970 et 1973 sur la Libye, premières mises en œuvre de la responsabilité de protéger. L'action du Conseil de sécurité a ainsi accrédité l'idée d'un renouveau doctrinal dans la gestion des crises. La question se pose néanmoins aujourd'hui de savoir si ce principe s'inscrira progressivement comme une référence de l'action en matière de sécurité collective en fixant un nouvel équilibre entre droits des personnes et des peuples et devoirs des États, ou si, au contraire, ses premières mises en œuvre, qui ont suscité des crispations parmi les pays émergents, mettront un coup d'arrêt durable à cette dynamique. En tout état de cause, l'application de ce principe restera probablement ponctuelle, répondant à des circonstances très particulières.

Le rapprochement des nouvelles puissances ne doit pas pour autant être surestimé. Il est à ce stade davantage le produit d'une convergence conjoncturelle d'intérêts, qui repose bien souvent sur une opposition aux Occidentaux, que celui d'une alliance solide. De sérieux obstacles entravent l'épanouissement d'une diplomatie commune aux pays émergents comme leur capacité à définir sur la durée des positions partagées sur les grands enjeux de gouvernance et de sécurité. Bien que mise en avant par les pays émergents, la vocation de ceux-ci à représenter leur environnement régional, voire les pays du Sud dans leur ensemble, se heurte à certaines limites, à commencer par les tentations hégémoniques dont ils sont soupçonnés par leurs voisins. L'affirmation de ces nouvelles puissances pourrait du reste faire apparaître de nouveaux clivages entre pays du Sud, entraînant une nouvelle hiérarchie entre des États émergents puissants et des États fragiles.

La prise en compte des risques et des menaces affectant le territoire et les populations

Dans les prochaines années, la France devra également continuer à faire face aux risques et aux menaces qui pèsent sur le territoire et sur les populations. La définition de la stratégie de sécurité nationale (qui embrasse aussi bien la sécurité extérieure que la sécurité intérieure, les moyens militaires comme les moyens civils, économiques ou diplomatiques) a conduit, depuis 2008, au renforcement des moyens des pouvoirs publics pour assurer la protection du territoire et des populations. Ceux-ci doivent être en mesure d'intervenir efficacement en tout point du territoire national, y compris dans les départements et collectivités d'outre-mer exposés par leur situation à des menaces et des risques accrus. Ces moyens devront être consolidés. Avec l'accélération de la mondialisation, la question du contrôle des flux matériels et immatériels se pose en outre aujourd'hui avec une acuité renforcée. La maîtrise de ces flux, qui ne peut être efficace que dans le cadre d'une approche globale, européenne et internationale, s'inscrit pleinement dans le cadre de la continuité entre les questions de sécurité et de défense décrite par le Livre blanc.

La France d'outre-mer

Les départements et collectivités d'outre-mer donnent à la France une surface mondiale de première importance (11 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE), au deuxième rang mondial derrière les États-Unis) et une présence dans trois zones stratégiques du globe, Pacifique, Amériques, océan Indien, connaissant chacune des mutations différentes et posant des questions de défense et de sécurité nationale distinctes, rendues sensibles par l'éloignement géographique.

La France constitue une puissance politique et maritime de référence dans l'espace Pacifique, avec la Nouvelle-Calédonie et les collectivités de la Polynésie française et de Wallis et Futuna. Une zone économique exclusive de 6,9 millions de kilomètres carrés dont 5,5 millions au titre de la Polynésie Française est pour elle synonyme de richesses maritimes (domaine halieutique, richesses minérales). La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française confèrent à la France un statut d'État riverain qui lui donne accès à de nombreuses organisations régionales (Commission du Pacifique Sud, Forum des pêches). Nos forces prépositionnées permettent de faire valoir nos intérêts nationaux et de souveraineté. Elles contribuent également à la protection des populations, soumises à de forts aléas climatiques, ainsi qu'à la protection générale des océans et de leurs ressources.

La zone Antilles-Guyane est un carrefour où s'expriment de multiples influences géopolitiques. Les États-Unis y sont très présents, mais aussi les pays d'Amérique latine (Brésil, Venezuela) et certains pays européens (Royaume-Uni, Pays-Bas, Espagne) qui y trouvent des intérêts communs. Elle représente un enjeu stratégique non seulement pour la France, mais aussi pour l'Europe par l'implantation en Guyane du Centre Spatial de Kourou "port spatial de l'Europe". Mais il s'agit également d'une zone d'insécurité importante qui voit se développer de très nombreux trafics illicites transnationaux : drogue, blanchiment d'argent, immigration clandestine (400 tonnes de cocaïne sur une production mondiale de 800 tonnes). La pauvreté de certaines populations locales, conséquence indirecte de l'insécurité climatique et des catastrophes naturelles (tremblement de terre en Haïti), est enfin à l'origine de l'accroissement des flux migratoires. Le maintien de la sécurité dans la zone caraïbe est indispensable pour éviter la constitution de zones de non-droit en partie dues aux grands cartels de la drogue. La présence de nombreux ressortissants français et européens impose de disposer en outre de moyens de protection et d'évacuation rapide en cas de crise.

L'océan Indien est au cœur d'enjeux stratégiques pour la sécurité mondiale et représente une zone essentielle pour le commerce international. Les facteurs d'instabilité y sont nombreux et exacerbés. Cette zone est en particulier le théâtre d'une recrudescence des activités de piraterie au large de la Somalie. Au sud-ouest de l'océan Indien, la Réunion et Mayotte sont des zones de prospérité dans un environnement moins favorisé, tandis que les îles Éparses constituent un enjeu à proximité de l'axe majeur de circulation maritime du canal du Mozambique. Les Terres australes et antarctiques offrent des ressources halieutiques considérables. En tant que puissance riveraine, la France est naturellement impliquée dans le maintien de la stabilité de la zone, où elle développe un espace francophone hérité de l'histoire. La liberté des voies de circulation, la lutte contre la piraterie ou contre l'immigration illégale constituent des défis importants.

La montée en puissance de la réponse à la cybermenace

Face aux différents aspects d'une cybermenace en évolution rapide (*cf. partie I*) et qui atteint désormais une dimension stratégique, la France dispose de moyens opérationnels de détection et de réponse. Elle bénéficie d'une recherche performante en matière de cryptologie et d'une expertise technique reconnue sur la scène internationale. Cette maîtrise technologique doit lui permettre d'anticiper les nouvelles techniques d'attaques et de concevoir des mesures de protection efficaces.

Conformément aux recommandations du Livre blanc, l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI) a été créée en juillet 2009 et pilote, au nom du Premier ministre, la politique nationale de sécurité des systèmes d'information. Cette politique s'appuie sur une stratégie de défense et de sécurité des systèmes d'information, rendue

publique en février 2011, qui fixe pour la France l'objectif stratégique de devenir une puissance mondiale de la cyberdéfense et de la cybersécurité.

Dans cette logique, le dispositif national de réponse à la cybermenace et les moyens mis à la disposition de l'ANSSI n'ont cessé de se renforcer depuis 2008 et doivent encore s'accroître.

L'ANSSI est l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information. À ce titre, elle propose les règles à appliquer pour la protection des systèmes d'information de l'État et vérifie l'application des mesures adoptées. Elle émet des recommandations pour sécuriser les processus numériques des activités d'importance vitale, et plus largement, de l'ensemble de la société de l'information. Depuis février 2011, l'ANSSI a également été investie du rôle d'autorité nationale de défense des systèmes d'information. Dans le cadre des orientations fixées par le Premier ministre et en cas de crise menaçant ou affectant la sécurité des systèmes d'information des autorités publiques et des opérateurs d'importance vitale, elle décide ainsi des mesures que l'État met en œuvre, coordonne l'action gouvernementale et dispose du pouvoir d'imposer des mesures aux opérateurs de communications électroniques.

Sur le plan opérationnel, l'ANSSI a développé des capacités d'intervention performantes, qu'elle met au service aussi bien des ministères que des entreprises stratégiques. Son centre opérationnel assure une veille permanente permettant de détecter les attaques et les vulnérabilités susceptibles d'affecter la sécurité des systèmes d'information et coordonne sur le plan technique la réaction de l'État. Par ailleurs, la France se dote, à des fins de défense nationale, des capacités techniques lui assurant les moyens de maîtriser l'accès au cyberspace.

La France renforce ses partenariats bilatéraux avec ses Alliés les plus proches et joue depuis 2008 un rôle moteur pour renforcer l'action des organisations internationales dans le domaine de la lutte contre la cyber-menace. Compte tenu du développement rapide des capacités des puissances émergentes dans ce domaine, l'un des enjeux diplomatiques majeurs pour l'avenir sera en effet de parvenir à sensibiliser l'ensemble des grands acteurs internationaux sur le besoin, a minima, de normes de comportement communes dans le cyberspace.

Dans le cadre de l'Union européenne, la France privilégie trois axes d'efforts : la poursuite de la montée en puissance de l'agence européenne de la sécurité des réseaux et des systèmes d'information (ENISA), le développement d'une politique d'échange d'information et de préparation aux crises à l'échelle européenne, et la mise en place d'un dispositif de sécurité des systèmes d'information des organes de l'Union.

Dans le cadre de l'OTAN, la France a proposé le principe d'une cyberdéfense en profondeur, principe entériné lors du sommet de Lisbonne en novembre 2010.

En dépit des très importantes avancées réalisées depuis 2008, l'accroissement des risques et des menaces nous impose de maintenir à haut niveau notre effort de lutte contre la cybermenace.

Le terrorisme, une menace sous surveillance constante

Confrontée depuis de longues années à la menace terroriste, la France s'est dotée d'un dispositif solide de protection de la population et de préservation de l'intégrité du territoire qui repose en premier lieu sur l'action des services de sécurité (police, gendarmerie, douanes) et de la justice, des services de renseignement et, en cas de besoin, à l'extérieur du territoire national, des forces armées. Depuis 2008, la France a encore renforcé ce dispositif et poursuivi son action dans le cadre européen et international.

Le renforcement des services de renseignement contribue directement au renforcement de notre posture de prévention de la menace terroriste. Le plan gouvernemental *Vigipirate*, qui définit un ensemble précis de mesures opérationnelles de vigilance, de prévention et de protection, a continué à faire l'objet d'adaptations régulières en fonction de l'évaluation de la menace. En coopération, notamment avec les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Allemagne, un effort important a été fait dans le domaine de la sûreté aérienne et dans celui de la lutte contre le terrorisme nucléaire, radiologique, biologique et chimique.

Dix ans après le 11 septembre 2001, la menace terroriste persiste mais la façon dont nous l'appréhendons a évolué. L'enjeu est de ne pas baisser la garde, et ce d'autant que les capacités d'adaptation des organisations terroristes sont avérées.

La menace des missiles balistiques et de croisière, un nouveau développement stratégique

La menace balistique qui pèse sur la sécurité de l'Europe se développe. Le Livre blanc de 2008 attachait une importance particulière à l'accroissement de cette menace en indiquant que d'ici à 2025 la France et plusieurs pays européens se trouveraient à la portée de nouvelles capacités balistiques. Or, les capacités balistiques mondiales ont continué d'augmenter (*cf. partie I*). Dès à présent, l'Iran dispose de missiles de portée suffisante pour atteindre le territoire de certains pays de l'Union européenne et de l'OTAN. Certaines de nos forces déployées en opération extérieure (Liban et Afghanistan), ainsi que certains de nos points d'appui, bases militaires et pays bénéficiant d'accords de défense (Émirats arabes unis, Qatar, Koweït, Djibouti), sont aujourd'hui à portée de frappes balistiques de courte et moyenne portées conduites par des acteurs régionaux.

Des ruptures demeurent possibles à court et moyen terme : la prolifération balistique permet l'acquisition par de nouveaux acteurs, étatiques ou non, de capacités porteuses d'instabilité régionale ou stratégique. La prolifération n'a pas pu être enrayée du fait, notamment, des limites des instruments multilatéraux existants.

La menace balistique ne doit pas faire oublier celle des missiles de croisière. En effet, l'obsolescence du parc actuel de missiles balistiques issus de la filière *Scud*, notamment au Moyen-Orient, ainsi que le déploiement de défenses antimissiles balistiques, peuvent encourager les États à diversifier leurs parcs de vecteurs en recherchant la souplesse d'emploi et la précision autorisées par ce type de missile malgré leur portée moindre. Le risque de prolifération des technologies des missiles de croisière (et des drones) s'accroît en particulier en raison de la diffusion de technologies duales et des sanctions internationales contre certains États proliférants (Iran en particulier), qui poussent ceux-ci à développer des capacités industrielles indigènes et à développer des réseaux d'acquisition en dehors des régimes de contrôle.

Le développement des trafics illicites et de la criminalité organisée

Pour répondre à la menace croissante que constitue la criminalité pour la sécurité internationale et nationale, la France a, depuis 2008, poursuivi et renforcé sa politique de lutte contre les trafics, en particulier le trafic de drogue, afin de protéger le territoire national et de réduire leurs effets sur la sécurité et la stabilité des États. Car la consommation de drogues de plus en plus répandue sur notre territoire et la forte économie souterraine

qui en découle fragilisent notre tissu social. Notre action s'articule autour de trois axes : une mobilisation politique au niveau multilatéral afin de faire de la lutte contre les trafics une priorité internationale ; une mobilisation opérationnelle afin d'entraver les flux illicites ; une action visant à priver la criminalité organisée des profits de ces trafics.

À l'initiative de la France, le Conseil de sécurité des Nations unies a, pour la première fois, reconnu le lien entre le trafic des stupéfiants et la sécurité internationale avec l'adoption en juillet 2008 de la résolution 1817 sur la lutte contre le trafic des précurseurs chimiques utilisés pour la transformation en héroïne de l'opium. De même, la question de la lutte contre le trafic de drogue a été inscrite parmi les priorités de la présidence française du G8. L'action de la France a également fortement contribué à l'adoption en 2008 d'un Plan d'action de l'Union européenne contre la drogue 2009-2012²⁸.

Sur le plan opérationnel, l'action de la France a pour objectif de lutter contre les flux de produits stupéfiants. Le dispositif visant à entraver ces flux a été renforcé avec, à l'initiative de la France, l'adoption du Pacte européen contre la drogue en juin 2010 et la mise en place de plusieurs structures de coopération et de renseignement entre les États européens.

La lutte contre la criminalité organisée ne peut être efficace sans une action résolue pour priver les trafiquants de leurs biens illicitement acquis et tarir les flux financiers illicites qui portent gravement atteinte au fonctionnement et au développement de l'économie réelle, en particulier des États les plus fragiles, mais également des plus développés dans lesquels les trafiquants investissent le produit de leurs activités illicites.

Des risques naturels et technologiques, potentiels déclencheurs d'une crise majeure

Améliorer la résilience des institutions gouvernementales, des acteurs économiques et de la société est un objectif fondamental de la stratégie de sécurité nationale que le Livre blanc a décliné en plusieurs recommandations. Les principales sont la poursuite de la politique de protection des infrastructures vitales, incluant désormais internet, l'amélioration des dispositifs d'information de la population et surtout la refonte des outils de gestion des crises. L'accident de Fukushima-Daïchi est venu encore souligner la nécessité de disposer d'un dispositif de gestion de crise solide. La France a immédiatement cherché à tirer tous les enseignements de cet accident, en lançant les adaptations nécessaires à la prévention et à la réponse à ce type d'événement.

Fukushima – Daïchi : une conjonction d'événements qui révèle la complexité de la gestion des crises

L'accident de Fukushima-Daïchi a montré la conjonction possible d'une double catastrophe naturelle (tremblement de terre, suivi d'un tsunami majeur) et d'un accident technologique (nucléaire) entraînant une importante désorganisation sociale et des besoins massifs en termes de prise en charge des victimes, exigeant la très forte mobilisation des forces armées (100 000 hommes). Il a également démontré le caractère crucial d'une bonne circulation de l'information, y compris au niveau international, d'une étroite coopération avec les organismes internationaux (en particulier, l'Agence internationale de l'énergie atomique) et d'une communication publique réactive et adaptée. L'approche de la gestion des crises s'en trouve profondément renouvelée, du fait de la nécessité, démontrée par l'accident, de prendre en compte une grande diversité de facteurs.

²⁸ - Approuvé le 8 décembre 2008 par le Conseil des ministres de l'Union européenne, ce plan fournit un cadre cohérent au niveau de l'UE pour l'adoption de mesures préventives et répressives permettant la réduction de l'offre et de la demande de drogues.

Les objectifs et les recommandations de la stratégie de sécurité nationale dans ce domaine sont déclinés dans une démarche nationale de résilience, articulée depuis 2008 autour de la planification gouvernementale et de la gestion de crise, qui associent les opérateurs publics et privés d'importance vitale, les collectivités territoriales, la société civile et les populations.

En ce qui concerne l'État, les structures de gestion interministérielle de crise préconisées par le Livre blanc ont été créées au niveau central. Ce dispositif intégré visant à favoriser la circulation, le partage et l'analyse des informations, repose sur la mise en place d'une Cellule interministérielle de crise (CIC), réunissant l'ensemble des ministères concernés par la crise, et dont l'activation est décidée par le Premier ministre.

Les zones de défense et de sécurité constituent la pierre angulaire du dispositif au niveau territorial et sont un élément important de la capacité de résilience du pays. Le préfet de zone conduit l'action et la gestion de crise de façon décentralisée en liaison avec les préfets de département. Son action s'appuie sur un état-major interministériel de zone de défense et de sécurité (EMIZDS). L'engagement des forces armées sur le territoire national en cas de crise majeure a été redéfini. En complément des postures permanentes de sûreté aérienne et maritime, un contrat opérationnel de protection a été fixé aux armées afin d'encadrer leur contribution à la sécurité des points d'importance vitale, des flux terrestres essentiels pour la vie du pays, ainsi qu'au contrôle de l'accès au territoire.

En plus des missions qui leur sont confiées dans le cadre du dispositif *Vigipirate* notamment, les armées ont été engagées à de nombreuses reprises depuis 2008 en appui des services publics, à l'occasion des tempêtes *Klaus* et *Xynthia*, des intempéries à Draguignan, des incendies à La Réunion ou de la pandémie grippale H1N1, tout en poursuivant l'opération *Harpie* contre l'orpaillage illégal en Guyane.

Les opérateurs publics et privés des secteurs d'activité d'importance vitale sont également tenus de participer au dispositif de préservation de la sécurité nationale à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de sécurité d'opérateur et de plans particuliers de protection pour les points d'importance vitale.

Les secteurs d'activité d'importance vitale

Les secteurs d'activité d'importance vitale recouvrent des activités civiles et militaires de l'État, des activités judiciaires et des activités conduites dans les domaines de l'alimentation, des communications électroniques, de l'audiovisuel et de l'information, de l'énergie, de l'espace et de la recherche, des finances, de la gestion de l'eau, de l'industrie, de la santé et des transports.

À ce jour, 230 opérateurs et 1 300 points d'importance vitale ont été identifiés et intégrés dans la démarche de résilience nationale. Vingt-et-une directives nationales de sécurité ont été définies, secteur par secteur. Ce dispositif réglementaire et opérationnel est complété par un travail de diffusion de la culture de la prévention et des enjeux de sécurité à destination des autres opérateurs, tant publics que privés qui met l'accent sur la prévention du risque terroriste.

Les collectivités territoriales sont un maillon essentiel du dispositif local, en raison de leur proximité avec les populations et les entreprises, et par les moyens dont elles disposent en matière de sécurité civile.

La société civile et la population constituent le maillon ultime du dispositif de résilience, qui s'appuie notamment sur le système d'alerte et d'information de la population en cas de crise (SAIP). Ce système, qui intègre les médias et les réseaux sociaux, est en cours de développement dans le cadre d'un projet interministériel. La démarche de résilience

nationale ne se limite toutefois pas à l'information du public pendant une crise. Elle doit également comprendre des actions de pédagogie visant à développer l'apprentissage d'actes réflexe (confinement, évacuations) la culture du risque et l'esprit de défense. Ces actions peuvent être conduites en s'appuyant sur l'éducation nationale et sur le tissu associatif.

L'adhésion de la Nation, une condition à l'efficacité du dispositif de sécurité nationale

Le Livre blanc de 2008 avait défini l'adhésion de la Nation comme la condition de l'efficacité de l'appareil de défense et de sécurité nationale et de la légitimité des efforts qui lui sont consacrés. Il notait que s'il existait une conscience commune diffuse du changement d'échelle et de nature des menaces, l'instabilité et l'imprévisibilité du monde contemporain tendaient à renforcer le sentiment que les enjeux de sécurité et de défense étaient peu compréhensibles.

Pourtant, malgré la complexité croissante du monde depuis 2008, l'esprit de défense, qui s'inscrit dans le partage des valeurs de la République, reste aujourd'hui bien ancré en France. L'acceptation sociale des enjeux de défense et de sécurité est forte, en raison d'une bonne perception des zones possibles de conflit, de l'opinion positive portée sur l'action des armées et de l'adhésion globale aux interventions extérieures. Le soutien de la population aux forces engagées sur des théâtres exigeants s'est exprimé nettement au cours des dernières années.

L'esprit de défense ne se limite pas aux seuls aspects militaires, ni à des actions extérieures n'affectant pas le quotidien des Français. Il continue de reposer sur la conviction individuelle d'appartenir à une communauté nationale qui mérite d'être protégée contre les risques et les menaces. La mise en valeur de cette communauté nationale, la sensibilisation et l'information de la population, notamment des plus jeunes, continuent de représenter un défi majeur dans un contexte culturel et social marqué par un certain isolement des individus, une accélération du temps, une dispersion des activités, une plus grande mobilité géographique, qui contribuent souvent à l'affaiblissement d'un sentiment collectif. Pour autant, la participation des Français à un tissu associatif particulièrement développé témoigne de leur capacité à s'engager, souvent bénévolement, et à tisser des liens sociaux solides au profit de la collectivité.

La prévention des conflits et l'action en faveur de la sécurité internationale

Le Livre blanc indiquait que la sécurité nationale devait s'appuyer sur une stratégie de prévention reposant sur des moyens diplomatiques, économiques, financiers, militaires, juridiques et culturels. Il faisait à cet égard le constat que l'amélioration du système international de sécurité passait par une meilleure corrélation entre les stratégies de sécurité internationale et nationale et l'aide au développement. L'action résolue de la France contre la prolifération, la réorganisation du dispositif militaire français déployé à l'étranger et l'approfondissement de l'approche sécurité/développement mise en œuvre par notre pays sont de nature à renforcer les capacités de la France pour relever ce défi majeur.

Une action résolue contre la prolifération

La lutte contre la prolifération nucléaire, balistique, biologique et chimique, qui fait partie intégrante de la stratégie de sécurité nationale, a été renforcée depuis 2008 au travers de plusieurs actions mises en œuvre aussi bien sur le plan international et européen que sur le plan national. Sous présidence française en 2008, l'Union européenne a affirmé ses responsabilités en matière de lutte contre la prolifération et, en particulier, sa détermination à faire face à la crise iranienne. La France a été en outre à l'initiative d'actions destinées à renforcer l'architecture internationale de lutte contre la prolifération. Enfin, conformément à la stratégie de sécurité nationale qui prévoit un *continuum* entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure, le dispositif français de lutte contre la prolifération a été renforcé²⁹. Ces efforts méritent désormais d'être poursuivis pour faire face à une menace qui s'est encore renforcée depuis 2008 avec en particulier le développement de la crise iranienne et qui devrait se confirmer dans l'avenir.

La France participe activement à la lutte internationale contre la prolifération des armes nucléaires, biologiques et chimiques et de leurs vecteurs. Elle a également contribué aux efforts internationaux en faveur du développement responsable de l'utilisation du nucléaire à des fins pacifiques (conférence internationale sur l'accès au nucléaire civil organisée à Paris en avril 2010), autour des questions de sécurité (sommet de Washington en avril 2010) et de non prolifération.

La VII^e Conférence d'examen du Traité de non prolifération (TNP), en mai 2010, a été un succès, les 172 États Parties au traité étant parvenus à adopter par consensus un plan d'action concret et équilibré sur les trois piliers du TNP (désarmement, non-prolifération et usages pacifiques de l'énergie nucléaire), ainsi que sur la question spécifique du Moyen-Orient. Ce succès, après l'échec de la précédente conférence d'examen en 2005, est de plus intervenu dans un contexte particulièrement exigeant, marqué notamment par la persistance des crises de prolifération iranienne et nord-coréenne.

De nombreuses initiatives en faveur du désarmement nucléaire avaient précédé la conférence. Il s'est agi en particulier du lancement, en décembre 2008, de la campagne non gouvernementale "Global Zero" pour sensibiliser l'opinion publique mondiale et susciter une mobilisation politique globale en faveur de l'élimination totale des armes nucléaires ; de la mise en place en 2009 par l'Australie et le Japon d'une Commission internationale sur la non-prolifération et le désarmement nucléaires (commission "Evans – Kawagushi") ; du discours de Prague du président Obama en avril 2009, en faveur de l'objectif de long terme d'un monde sans armes nucléaires, objectif repris conjointement par les présidents Obama et Medvedev lors d'une rencontre à Londres. Seule traduction concrète de ces aspirations, la signature en avril 2010 du nouveau traité START ("New START") entre les États-Unis et la Russie prévoit la réduction des arsenaux à 1 550 têtes nucléaires et la limitation à 700 du nombre de vecteurs intercontinentaux déployés par chacun des deux pays. Ce traité a remis à plus tard la question de l'élimination effective des têtes nucléaires non comptabilisées dans les arsenaux respectifs de la Russie et des États-Unis.

Malgré l'espoir suscité par ces initiatives, les progrès du désarmement nucléaire restent dépendants des progrès pour rendre le monde plus sûr et créer les conditions qui permettront à terme l'élimination des armes nucléaires. À ce titre, la mise en œuvre du plan d'action adopté par la Conférence d'examen 2010 du TNP sera déterminant pour le succès de la prochaine conférence d'examen du TNP en 2015, tout particulièrement sur trois priorités : la poursuite du désarmement américano-russe ; l'entrée en vigueur du Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), toujours suspendu à sa ratification par un certain nombre d'États, dont les États-Unis, alors que le Congrès

²⁹ - La loi du 14 mars 2011 incrimine les financements de la prolifération et un décret du 2 novembre 2011 renforce la protection de notre patrimoine scientifique et technique.

américain y est toujours hostile ; le lancement d'une négociation d'un traité sur l'interdiction de la production de matières fissiles pour les armes nucléaires (projet de traité "Cut-off") suspendu au blocage persistant de la Conférence du désarmement (CD)³⁰.

Le contrôle des flux de prolifération doit par ailleurs faire face à l'accélération des échanges entre les acteurs proliférants et à la reconfiguration rapide des flux. À cet égard, consciente que les procédures de contrôle des exportations sont essentielles, la France demeure en pointe dans ce domaine.

La réorganisation du dispositif militaire français déployé à l'étranger

Déployé dans une logique de prévention, le dispositif militaire français à l'étranger a été largement réorganisé depuis 2008, conformément aux orientations dégagées par le Livre blanc sur la base de l'identification des régions les plus critiques pour notre pays (*voir carte des présences françaises permanentes dans le monde*).

En Afrique, la France a ainsi procédé à la révision de ses accords de défense, conclus, après les indépendances, avec le Gabon, la Centrafrique, le Togo, le Cameroun, les Comores, la Côte d'Ivoire, le Sénégal et Djibouti. La démarche est fondée sur le principe d'une coopération entre des partenaires situés sur un pied d'égalité et le souci de transparence.

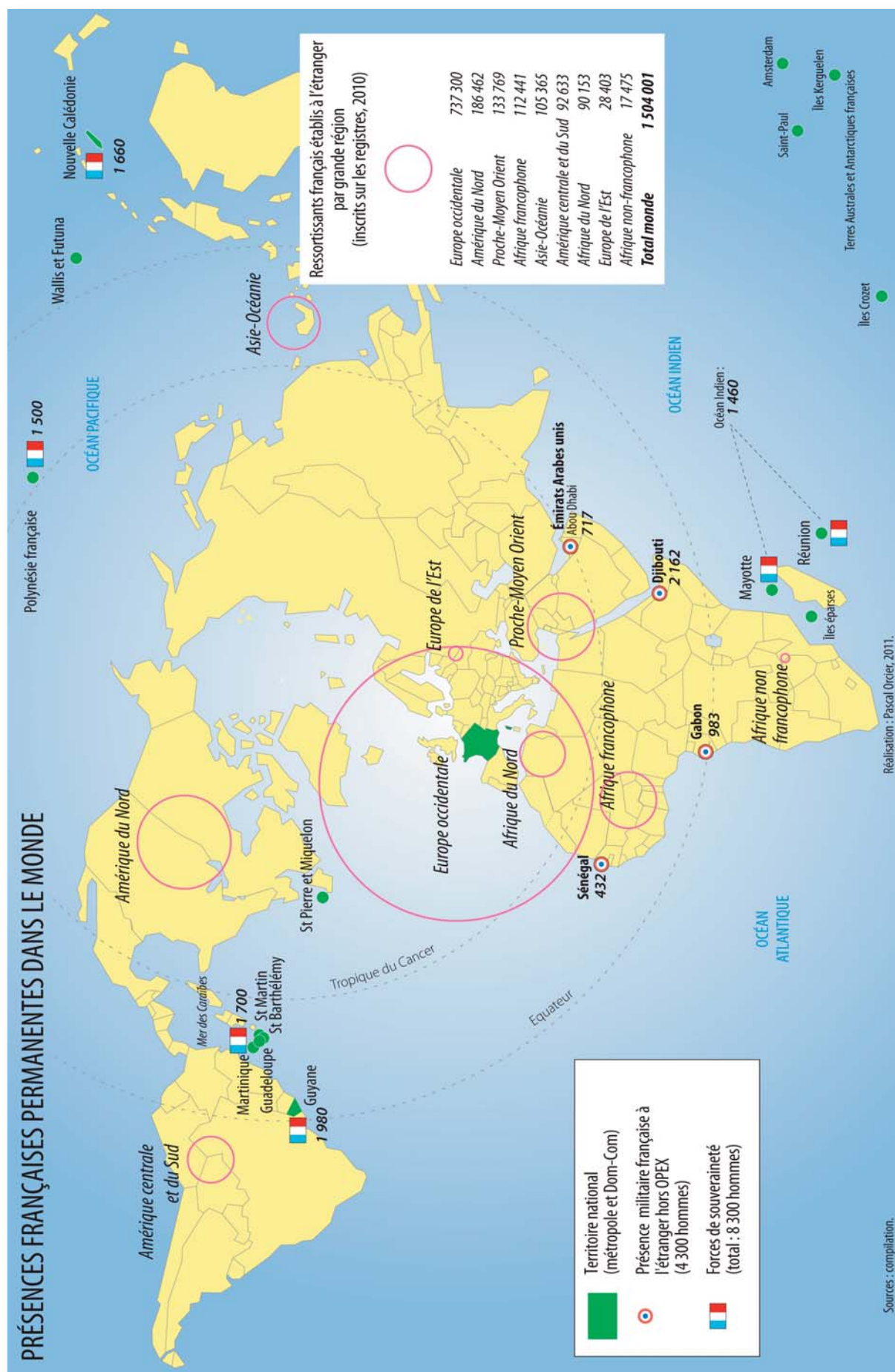
Les orientations du Livre blanc et le discours du président de la République prononcé au Cap le 28 février 2008 ont donné les grands axes de la réorganisation des forces de présence en Afrique avec comme objectifs d'accompagner la montée en puissance des forces africaines de sécurité, dont les forces en attente (FAA), de protéger les intérêts que la France partage avec ses partenaires en Afrique, de diminuer l'effectif militaire pré-positionné tout en s'inscrivant dans une démarche européenne chaque fois que c'est possible.

Pour cela, les forces françaises ont été recentrées sur deux bases principales réparties sur les façades Ouest et Est de l'Afrique, au Gabon et à Djibouti. Un pôle opérationnel de coopération à vocation régionale a été créé en août 2011 au Sénégal, avec un effectif limité.

Par ailleurs, la montée en puissance de l'implantation militaire française aux Émirats arabes unis, inaugurée en mai 2009, a été poursuivie. Cette implantation a pour mission d'affirmer une présence interarmées, dissuasive vis-à-vis d'un agresseur et permettant, le cas échéant, de faciliter la mise en œuvre rapide de premières mesures de réaction face à une action hostile. Elle constitue un point d'appui prioritaire dans le golfe Arabo-persique et facilite les activités bilatérales d'entraînement et de coopération, tout en participant à l'entraînement et à l'aguerrissement de nos propres forces.

Adossées aux organisations régionales africaines, nos forces continueront d'accompagner la montée en puissance des forces de sécurité de ce continent ; elles s'inscriront, chaque fois que cela est possible, dans une approche multilatérale de la sécurité, de la coopération et de la réponse à apporter aux diverses formes d'insécurité.

³⁰ - La conférence du désarmement fonctionne selon la règle du consensus et le Pakistan s'oppose à la mise en œuvre du programme de travail prévoyant notamment le lancement de la négociation Cut-off.



L'approfondissement d'une approche sécurité/développement

Les orientations du Livre blanc consacrant l'apport de l'aide au développement à la fonction stratégique de prévention et l'existence d'un *continuum* entre sécurité et développement conservent toute leur pertinence : la pauvreté et la faiblesse de la présence des pouvoirs publics concourent à la déstabilisation de zones, d'États ou de régions fragiles, favorisent l'accroissement des menaces sur la sécurité et, partant, éloignent certains territoires des perspectives de développement économique et humain. Permettre à un État de garantir la sécurité des populations favorise la mise en place d'un environnement favorable au développement, de même que lutter contre la marginalisation des territoires, en leur offrant de réelles perspectives de développement, concourt à leur stabilité durable.

Ce constat est aujourd'hui partagé par l'ensemble de la communauté des bailleurs de fonds, dont l'Union européenne, qui dispose d'importants moyens de financement, et ses États membres. La France mène depuis 2008 des actions dans la zone sahélo-saharienne qui s'inscrivent dans cette approche. Notre stratégie interministérielle de gestion civilo-militaire des crises va également dans ce sens.

L'ambition d'une défense européenne

La défense des intérêts de la France passe enfin par la construction d'une défense européenne, à travers ses trois volets que sont la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), les partenariats avec nos partenaires européens et l'Alliance atlantique.

Composante centrale de l'ambition européenne de la France, la politique de sécurité et de défense commune s'est vue confortée depuis 2008 par les avancées de l'architecture institutionnelle de l'Union, le lancement de nouvelles opérations et la dynamique de la présidence française de l'Union européenne. Politiquement en devenir, l'Europe de la défense est toutefois aujourd'hui à la croisée des chemins. Le renforcement des capacités militaires effectives à travers les coopérations et des mutualisations entre les États européens, ainsi que la recherche d'une vision commune du rôle de l'Union dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales constituent par conséquent un enjeu déterminant pour l'avenir de la défense européenne.

À cet égard, la France a développé et renforcé des partenariats européens, en particulier avec le Royaume-Uni, dans le cadre du traité de Lancaster House. Le travail en commun avec les Allemands et les Polonais, dans le cadre du Triangle de Weimar s'est donné pour objectif de renforcer la PSDC.

Enfin, notre retour dans la structure intégrée de l'Alliance, troisième pilier de la défense européenne, peut être considéré comme un plein succès qui nous permet de bénéficier d'une influence accrue dans cette enceinte. Dans ces conditions, les réformes à venir de l'OTAN pourront mieux prendre en compte nos positions.

La construction de la politique européenne de sécurité et de défense commune : des défis qui demeurent, mais une volonté intacte de progrès

Le Livre blanc défend l'ambition d'une Europe plus unie, plus forte et plus affirmée dans les domaines de la sécurité et de la défense, au travers, notamment, des avancées institutionnelles permises par le traité de Lisbonne de 2007. Désormais en vigueur, ce traité dote l'Union européenne d'un cadre institutionnel lui donnant la possibilité, à travers la mise en place du poste de Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité (également vice-président de la Commission), d'optimiser l'ensemble des moyens dont elle est l'une des rares organisations internationales à disposer en matière de prévention, d'intervention, de stabilisation et de reconstruction. La mise en place du service européen d'action extérieure (SEAE) complète les moyens d'appui du Haut représentant. L'introduction par le Traité de Lisbonne de la clause de défense mutuelle préfigure, à terme, la mise en place d'une défense collective européenne, sans toutefois affecter les engagements pris dans le cadre de l'Alliance atlantique pour les États qui en sont membres. Le traité prévoit aussi une clause de solidarité assignant à l'Union et à chaque État-membre le devoir de porter assistance à un autre État-membre touché par une catastrophe d'origine humaine ou naturelle ou par une attaque terroriste. Enfin, le traité a élargi les missions de l'Union en matière de défense en les étendant notamment à la lutte contre le terrorisme, à la prévention des conflits et à la stabilisation post-crise.

Avec 24 opérations civiles et militaires à son actif depuis 2003, l'Union européenne est devenue un acteur de plus en plus important de la gestion des crises extérieures. Depuis 2008, le contexte a été marqué par un fort engagement de l'Union européenne sur le terrain, notamment au travers de l'opération *Eufor Tchad/RCA*, de la mission civile *Eulex* pour le Kosovo, de l'opération navale *Atalante* pour la lutte contre la piraterie en océan Indien et de la mission de surveillance *EUMM* en Géorgie. Ces opérations, dans lesquelles la France a joué un rôle déterminant, tant pour leur mise en place que pour leur gestion, ont permis d'affirmer le rôle de l'Union européenne dans ce domaine, y compris en développant un début de coopération avec des pays comme la Russie, la Chine ou l'Inde (contribution russe dans le cadre de l'opération *Eufor Tchad/RCA* en 2008, coopération avec la Chine, les États-Unis, la Russie et l'Inde pour la lutte contre la piraterie au large de la Somalie, partenariat avec les États-Unis dans le cadre de la mission de formation des forces de sécurité somaliennes).

Un programme global a été adopté par le Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008, sous présidence française. Il est fondé sur une analyse partagée des menaces et des risques avec la mise à jour de la stratégie européenne de sécurité et l'engagement collectif sur les capacités nécessaires pour y faire face, la reconnaissance de la nécessité stratégique et économique d'une restructuration de la base industrielle et technologique de défense, le renforcement des partenariats avec l'OTAN et la responsabilisation accrue de l'Union face aux menaces globales.

Toutes ces avancées méritent désormais d'être consolidées et pleinement exploitées. L'objectif demeure de permettre à l'Union européenne de jouer un rôle plus affirmé d'acteur à part entière de la politique mondiale, à l'instar de celui qu'elle joue dans le règlement de la crise nucléaire iranienne par exemple, et aussi de lui donner les moyens de mieux assumer la responsabilité de sa propre sécurité. Sur ce dernier point, les conflits géorgien et libyen ont, en effet, rappelé que la guerre aux frontières de l'Union demeurerait dans le champ du possible. Ce constat, ainsi que l'inflexion annoncée de la posture stratégique américaine en Europe (*cf. partie II*), posent directement la question de la capacité des Européens à prendre en charge les risques et les menaces qui pèsent sur leur sécurité, aussi bien sur le plan militaire qu'en matière de prévention des crises.

Les obstacles au renforcement de la politique de sécurité et de défense commune ne sauraient être sous-estimés. Une vision commune du rôle de l'Union européenne sur la scène internationale ainsi que de sa vocation à devenir un acteur majeur de la sécurité collective, en complémentarité avec l'OTAN, reste encore, dans une large mesure, à construire. Dans un contexte marqué par la crise économique et financière et par des contraintes budgétaires croissantes, seule une minorité d'États membres semblent disposés à surmonter leur aversion pour l'usage de la force et à renforcer leurs capacités militaires pour intervenir en opérations, *a fortiori* dans un cadre distinct de l'OTAN. Le risque d'un repli national et capacitaire face à la crise pourrait en outre, s'il se confirmait, mettre en question l'avenir de la construction de l'industrie européenne de défense. L'absence d'une capacité européenne permanente de conduite et de planification constitue également un obstacle important.

La crise économique et financière appelle à davantage de coopération et de mutualisation entre les pays européens pour leur permettre de réaliser des économies d'échelle, tout en maintenant leurs capacités. La mise en œuvre concrète de cette mutualisation devient désormais un enjeu d'autonomie pour l'Europe. Dans ce contexte, si les réserves relatives à la construction d'une défense européenne autonome du Royaume-Uni sont réelles, l'engagement de ce pays dans une coopération bilatérale ambitieuse avec la France peut inciter à terme d'autres partenaires à entreprendre des efforts similaires et tangibles en matière de défense.

Le développement et le renforcement de partenariats européens

Depuis 2008, la France a développé ses partenariats européens principalement à travers le renforcement de la coopération militaire franco-britannique. Le lancement d'une initiative avec l'Allemagne et la Pologne dans le cadre du *Triangle de Weimar* a eu pour objectif principal le renforcement de la PSDC.

Signé le 2 novembre 2010 à Lancaster House³¹, le traité de coopération franco-britannique en matière de défense et de sécurité constitue un rapprochement sans précédent entre les deux principales puissances militaires européennes. Fondée sur le constat que la France et le Royaume-Uni ont des capacités, des ambitions et des intérêts similaires, tout en faisant face aux mêmes contraintes liées à un contexte budgétaire de plus en plus tendu, cette coopération vise à mettre en commun, sans perte de souveraineté, les ressources des deux pays afin de maintenir leurs capacités au meilleur niveau.

Cette coopération témoigne aujourd'hui de son dynamisme. Depuis la signature du traité et la "*déclaration de Downing Street*"³², de nombreux progrès ont ainsi été réalisés. Sur le plan opérationnel, les partenaires ont décidé de renforcer leur interopérabilité en associant les trois armées dans une force expéditionnaire commune, disponible pour toutes les missions, y compris de haute intensité. Des progrès réguliers dans les domaines capacitaires et industriels sont faits, qu'il s'agisse notamment du développement en commun d'un drone de longue endurance et d'un missile antinavire léger ou de coopérations autour du soutien à l'avion de transport *A400 M*, de la lutte contre les mines maritimes, des communications par satellite et de la lutte contre les cyber attaques. Une coopération industrielle a aussi été engagée pour une vision stratégique commune à dix ans dans le secteur des missiles autour d'un partenaire industriel unique.

³¹ - La France et le Royaume-Uni ont signé deux traités à Lancaster House : le premier sur la coopération en matière de sécurité et de défense, le second relatif aux installations radiographiques et hydrographiques communes en lien avec nos dissuasions nucléaires respectives. Ces deux traités sont aujourd'hui entrés en vigueur.

³² - Déclaration du président de la République française et du Premier ministre britannique en marge du Traité identifiant plusieurs domaines de coopération prioritaires.

Le traité de Lancaster House

Le traité sur la coopération franco-britannique en matière de défense et de sécurité couvre les deux dimensions essentielles d'un rapprochement militaire, à savoir l'aspect opérationnel et l'aspect capacitaire et industriel. Ces deux piliers se retrouvent reflétés dans la structure de gouvernance de la coopération.

La mise en œuvre de la coopération est assurée par un groupe de haut niveau (*senior level group*), chargé notamment de définir les objectifs et les priorités à long terme de la coopération et de suivre son avancement.

Il s'appuie sur :

- ▀ des lettres d'intention des armées et au niveau interarmées, qui créent un nouveau cadre d'échanges entre forces françaises et britanniques sur le volet opérationnel ;
- ▀ le groupe de travail franco-britannique de haut niveau (*high level working group*) en charge du volet armements (équipements, technologies et industries).

La lutte contre le terrorisme fait également partie du partenariat franco-britannique. La coopération dans ce domaine est conduite au sein d'un groupe de haut niveau (*High Level Group*). Elle a d'ores et déjà permis de développer des projets de moyen terme dans les domaines de la sûreté aérienne et de la recherche NRBC et sur les explosifs.

La pertinence du traité de Lancaster House a été illustrée par l'engagement politique et militaire commun de la France et du Royaume-Uni pour protéger les populations civiles en Libye. À terme, la coopération franco-britannique pourrait servir de modèle à d'autres pays pour rationaliser leur effort capacitaire par des rapprochements *ad hoc* sur des bases bilatérales et multilatérales et favoriser un développement de la coopération industrielle. Cela suppose une forte volonté politique et une vision stratégique commune sur la politique de sécurité et de défense commune et sur l'OTAN.

Parallèlement au rapprochement franco-britannique, la France a renforcé sa coopération avec l'Allemagne et la Pologne, dans le cadre du *Triangle de Weimar*, dans le but de donner une nouvelle impulsion à la politique de sécurité et de défense commune. Les ministres des affaires étrangères et de la défense de cette enceinte privilégiée de coopération ont ainsi pris l'initiative en décembre 2010 de proposer un plan d'action comportant plusieurs axes : renforcer les capacités civilo-militaires de planification et de conduite des opérations de l'Union européenne, faciliter le déploiement des groupements tactiques européens, développer les capacités de défense européenne et améliorer les relations entre l'Union européenne et l'OTAN. La relance, la consolidation et l'élargissement de cette initiative, à laquelle l'Espagne et l'Italie se sont désormais associées, sont aujourd'hui en cours.

Enfin, la coopération bilatérale avec l'Allemagne demeure importante. La coopération de défense franco-allemande est à la fois étendue et fortement structurée. La brigade franco-allemande, l'école de formation commune pour l'hélicoptère *Tigre*, le centre de formation franco-allemand de contrôleurs aériens avancés, la force navale franco-allemande et la formation croisée d'officiers témoignent notamment de l'ampleur et de la vigueur de notre relation de défense avec Berlin.

Deux fois par an, un Conseil franco-allemand de défense et de sécurité entretient à haut niveau le dialogue stratégique entre nos deux pays. Alors que le 22 janvier 2013 marquera le cinquantenaire du Traité de l'Élysée, le dialogue stratégique avec l'Allemagne se poursuit activement afin de développer une compréhension commune des enjeux présents et à venir de la politique de sécurité et de donner une impulsion nouvelle à la coopération bilatérale.

Une place pleine et entière dans l'Alliance atlantique

La France a annoncé sa pleine participation à la structure militaire de l'Alliance lors du sommet de Strasbourg-Kehl des 3 et 4 avril 2009. Elle n'a pas pour autant pris place au sein du groupe de planification nucléaire et a conservé une pleine autonomie de décision en maintenant son indépendance nucléaire, sa liberté d'appréciation et de décision sur l'engagement de ses forces. Cette décision de retour dans le commandement et l'appareil militaire de l'OTAN visait à mettre fin à un décalage entre la position singulière de la France et l'ampleur de ses engagements aux côtés de ses alliés. Elle avait également pour objectif de donner un nouveau souffle à la rénovation de l'Alliance et de dynamiser la construction de l'Europe de la défense.

Le bilan de cette réintégration s'avère largement positif. Mettant fin à la défiance qu'inspirait à certains de nos partenaires notre position singulière, ce retour a accru nos capacités d'influence, d'initiative et de *leadership* au sein de l'Alliance. Il nous assure une meilleure participation à la planification des opérations et au développement des capacités, tout en nous permettant de faire valoir nos positions en amont des décisions doctrinales et opérationnelles.

L'évolution de la relation entre la France et l'OTAN s'inscrit dans le contexte de la rénovation de l'Alliance, que le Livre blanc appelait de ses vœux. Celui-ci relevait notamment la nécessité d'une relecture des missions de l'Alliance fondée sur une vision commune des risques et des menaces et tenant compte des évolutions intervenues depuis le concept stratégique précédent (1999). Il distinguait de ce point de vue deux types de mission de l'OTAN : la défense collective d'une part, impliquant la prise en compte de risques nouveaux (menace balistique, terrorisme de masse, attaques informatiques), et la gestion des crises ou la stabilisation des zones de conflit, d'autre part en tirant parti de ses capacités multinationales et de l'interopérabilité des forces alliées.

Depuis 2008, la rénovation du concept stratégique et la réforme de l'organisation ont été engagées. Le sommet de Lisbonne en 2010 a permis l'adoption d'un concept stratégique renouvelé dégageant un équilibre entre la mission principale et originelle de l'Alliance de défense collective du territoire et la prise en compte de nouveaux risques et menaces (terrorisme, prolifération, cyberattaques). Le nouveau concept stratégique rappelle également les grands principes qui fondent l'Alliance : l'indivisibilité de la sécurité et de la défense collective, la communauté de valeurs qui rassemble les alliés, le lien transatlantique, la dimension nucléaire de l'Alliance.

Pour autant et en dépit de l'approche équilibrée que permet le nouveau concept stratégique, toutes les interrogations sur les finalités de l'Alliance n'ont pas été levées et continuent de faire l'objet d'approches différentes selon les alliés, certains considérant l'OTAN comme une alliance militaire à vocation régionale et d'autres comme une organisation de sécurité à vocation mondiale, capable d'intervenir dans de multiples secteurs.

Outre la question des missions de l'Alliance, le nouveau concept stratégique et la déclaration du sommet de Lisbonne ont acté le principe d'une réforme en profondeur de l'organisation. L'Alliance a en effet été confrontée depuis le début des années 2000 à une importante augmentation de ses dépenses, liées en particulier à son engagement en Afghanistan. Dans un contexte de crise économique et financière, où beaucoup d'alliés sont contraints de réduire leurs budgets de défense, une réforme globale et ambitieuse de l'Alliance s'avérerait nécessaire. Dans ce cadre, les alliés se sont engagés à réduire d'au moins un tiers les effectifs de la structure militaire, à rationaliser les implantations et à réduire fortement le nombre des agences. Une réforme en profondeur de la gouvernance financière de l'OTAN a également été décidée pour permettre à l'Alliance de mieux hiérarchiser ses dépenses.

Les débats se concentrent aujourd'hui sur le développement capacitaire, question que la crise économique et financière et la baisse des budgets de défense en Europe ont placée au cœur des problématiques de l'OTAN. Dans ce contexte, le Secrétaire général de l'organisation a lancé fin 2010 l'initiative de *"smart defence"* qui vise à optimiser les dépenses militaires des alliés, notamment européens. Un enjeu important dans ce contexte sera celui de la contribution européenne au renforcement des capacités de l'Alliance. Le lancement de nombreux projets en coopération, notamment entre la France et le Royaume-Uni, ainsi que les initiatives menées au sein de l'Union européenne participent au développement capacitaire de l'Alliance.

Premiers enseignements des engagements de l'Alliance en Afghanistan et en Libye

Le dossier afghan et l'organisation de la transition continuent de dominer les discussions et les activités de l'Alliance, en particulier depuis les annonces de retrait américain et français³³. L'engagement en Afghanistan, le plus important dans l'histoire de l'OTAN, aura permis de démontrer la solidarité des Alliés pour s'engager, collectivement et dans la durée, sur un théâtre lointain et dans une mission pour laquelle l'Alliance n'avait pas été préparée. Adoptée à l'initiative de la France au sommet de Bucarest en 2008, la stratégie de l'Alliance en Afghanistan se fonde sur une approche globale civile et militaire de la crise, la coopération avec le Pakistan et surtout la prise en charge progressive par les Afghans eux-mêmes de leurs responsabilités de sécurité. Après dix années d'intervention, si des progrès indéniables ont été réalisés, notamment en matière d'infrastructures et de développement économique, de nombreux défis restent à surmonter dans la phase de transition qui s'est ouverte. L'un des plus importants sera le renforcement des forces nationales de sécurité et des structures administratives dans un contexte où le gouvernement peine à asseoir son autorité sur l'ensemble du territoire. C'est à l'aune de la réussite de la transition que le bilan de l'opération pourra être établi.

L'opération en Libye a constitué un succès important pour l'Alliance. Pour la première fois, les Européens ont assuré le leadership politique et militaire d'une opération de l'OTAN, avec un rôle déterminant pour la France. Si certaines lacunes des alliés européens sont apparues sur le plan militaire, l'Alliance s'est adaptée et a réussi à conduire les opérations dans la durée. Sur le plan politique, l'OTAN a été capable de préserver la solidarité des alliés, pourtant divisés sur le sujet, tout en se coordonnant avec un groupe de contact plus large intégrant, notamment sous l'impulsion de la France, des pays arabes. L'intervention en Libye a révélé des divergences entre les alliés sur la volonté d'engager leurs forces en opérations (seuls 8 alliés sur 28 ont participé aux frappes aériennes en Libye), alors que le nouveau concept stratégique avait été adopté peu de temps auparavant et que les pays du Sud de la Méditerranée sont aux portes de l'Europe.

³³ - Les Américains prévoient de retirer 33 000 soldats sur 100 000 avant septembre 2012 et 1 000 soldats français sur les 4 000 déployés en Afghanistan seront rapatriés d'ici fin 2012.

Des atouts solides pour répondre à ces enjeux

Dans un contexte en rapide évolution marqué en particulier par les incertitudes liées à la crise économique, la France dispose d'atouts solides pour préserver ses intérêts.

Cinquième puissance économique mondiale, la France est l'un des pays les mieux insérés dans la mondialisation économique et financière. Sur le plan démographique, sa natalité en fait l'un des pays occidentaux les plus dynamiques. Elle est ouverte sur le monde, au croisement de nombreuses routes qui relient l'Europe à l'Amérique, à l'Afrique et à l'Orient. Par ses départements et collectivités d'outre-mer, elle est présente sur l'ensemble du globe et dispose du 2^e espace maritime mondial. Au 6^e rang mondial en termes de budget de défense, la France occupe par ailleurs la place de 4^e exportateur d'armements. Notre pays est également une puissance culturelle, qui dispose d'outils d'influence et de rayonnement de premier plan : il entretient, après les États-Unis, le 2^e réseau diplomatique, consulaire et culturel mondial ; le montant de son aide publique au développement le place au 3^e rang des pays donateurs de l'OCDE ; le français est parlé dans de nombreuses régions du globe. Puissance nucléaire et spatiale reconnue, la France dispose de capacités scientifiques et technologiques de tout premier plan. Son attractivité se traduit en particulier par l'accueil, chaque année, de 270 000 étudiants étrangers qui en font la 3^e destination mondiale.

Membre permanent du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies, membre fondateur de l'Union européenne et de l'OTAN, la France est investie de responsabilités et de devoirs particuliers dans le bon fonctionnement de la sécurité collective et de la prévention des crises. Forte de ses atouts, elle dispose des moyens de répondre aux enjeux qui structureront, à l'avenir, sa politique de défense et de sécurité.

Annexe

Un engagement intense de nos forces depuis 2008

Depuis 2008, la France a accru de façon significative son engagement pour assurer la protection de ses intérêts et contribuer à la paix et à la sécurité internationales, tout en maintenant un effort important pour sécuriser le territoire national et ses approches. Nos forces ont été engagées dans trois opérations majeures au cours de cette période.

En Afghanistan, dans le cadre des opérations de l'OTAN et de la stratégie définie lors du sommet de Bucarest, la France a pris en 2009 la responsabilité des districts de Kapisa et Surobi avec l'objectif de créer les conditions permettant aux autorités afghanes d'y exercer leur autorité, puis d'y assurer elles-mêmes la sécurité. Face à un adversaire très agressif, les actions conduites par les forces armées françaises se sont rapprochées d'opérations de contre-insurrection, comprenant des phases de combat de haute intensité, mais inscrites dans une approche globale associant les efforts militaires, en soutien des forces de sécurité afghanes, et les actions de développement au profit de la population et de l'administration locale. La mise en œuvre de cette stratégie d'approche globale s'est ainsi traduite par la création d'un "pôle stabilité" chargé d'agir dans le domaine de la gouvernance et du développement. Par ailleurs, la France a poursuivi la formation des cadres de la police et de l'armée nationale afghane. Inscrite sur le long terme cette stratégie exigera de la constance et une forte solidarité entre alliés jusqu'à l'achèvement de la phase de transition.

En Côte d'Ivoire, après avoir assuré la protection de ses ressortissants et soutenu l'action de l'Opération des Nations unies en Côte d'Ivoire (*ONUCI*) dans un contexte particulièrement sensible, la France s'est engagée militairement pour faire aboutir le processus de sortie

de crise défini par les Nations unies, après le refus du verdict des urnes par le président Gbagbo. Cette opération a débouché sur un très large succès politique pour notre pays. Sa capacité à faire partager son interprétation des enjeux et des solutions à ses partenaires du Conseil de sécurité des Nations unies a permis le lancement d'une action coordonnée entre l'ONUCI et les forces françaises (force *Licorne*) pour éviter le retour de la guerre civile. L'action de la force *Licorne* a ainsi démontré l'utilité de disposer d'une composante parfaitement entraînée, équipée et appuyée par une volonté politique ferme, dans une chaîne de commandement nationale.

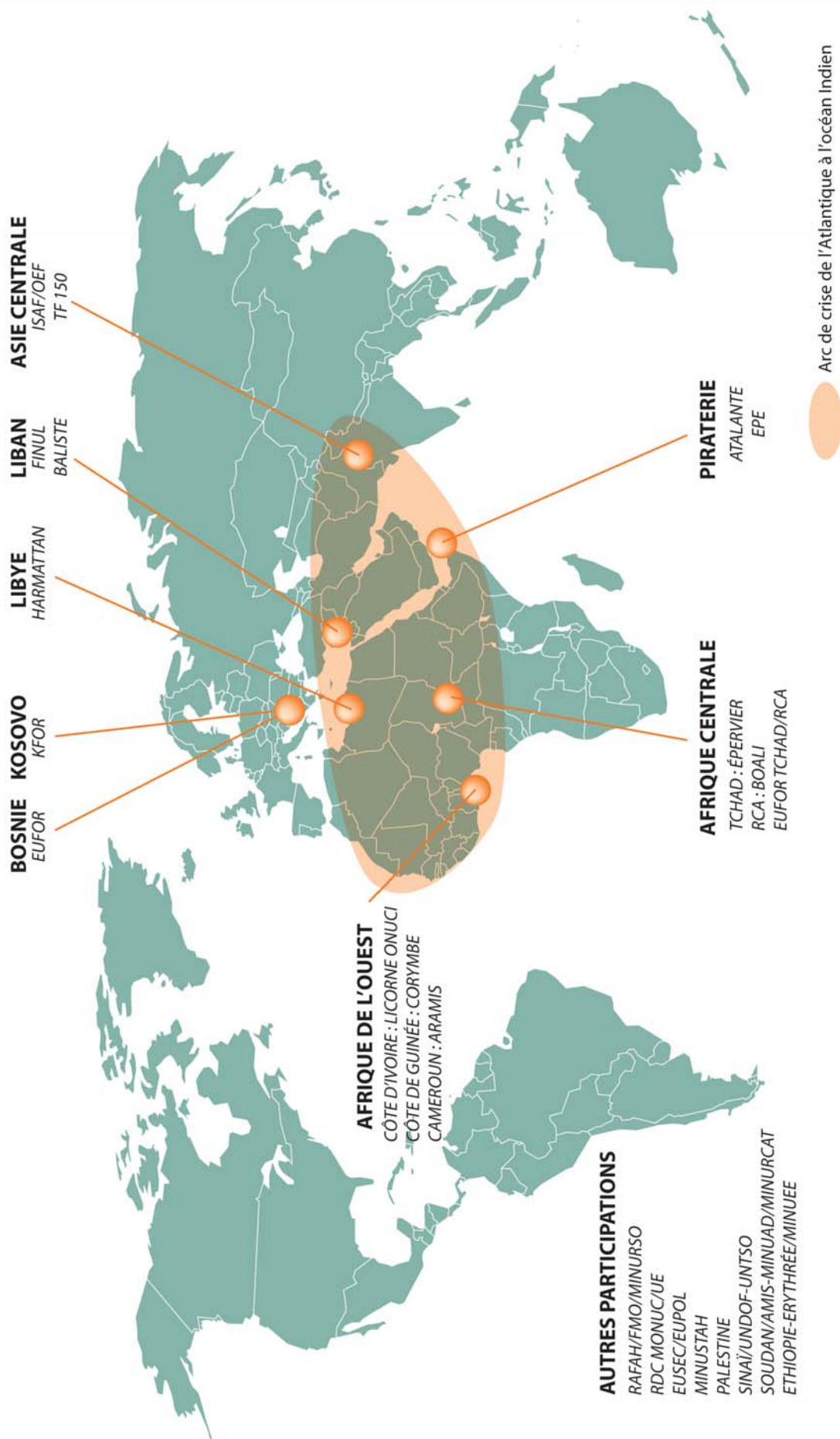
Face à la crise libyenne et à l'urgence de protéger les populations civiles, la France, en étroite coordination avec le Royaume-Uni, s'est impliquée fortement pour faire admettre la nécessité d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies autorisant l'emploi de la force (résolution 1973). Elle a également promu la création du groupe de contact sur la Libye, dont le rôle a été fondamental pour l'accompagnement politique des opérations militaires conduites par l'OTAN, ce forum ayant permis d'associer aux opérations de l'OTAN plusieurs États, dont des pays arabes (EAU et Qatar). Grâce à l'étroitesse des liens tissés avec les insurgés, la France a permis de relayer les attentes des nouvelles autorités libyennes et facilité une adaptation rapide de la posture de l'OTAN à l'évolution de la situation. Déclenchées avec une très grande réactivité, les premières opérations aériennes et navales se sont faites sous commandement national. Après le transfert du commandement de l'opération à l'OTAN, la France et le Royaume-Uni ont proposé et mis en œuvre, avec succès, une stratégie commune. L'opération a ainsi confirmé l'émergence d'un "binôme de tête" franco-britannique. Grâce à l'autonomie stratégique que lui confèrent ses moyens d'action et d'information, la France a ainsi pu jouer un rôle prépondérant dans la résolution de la crise libyenne, tant par son implication politique que par l'ampleur de son engagement militaire.

Outre ces opérations extérieures majeures, la France a poursuivi son action dans les Balkans, au Kosovo principalement. Elle a maintenu sa présence au Tchad dans le cadre de l'opération *Épervier* et, ponctuellement, dans celui de l'opération européenne *EUFOR-Tchad/RCA*. Elle a en outre participé à la lutte contre la piraterie dans l'océan Indien (opération *Atalante* de l'UE) et conduit des actions de surveillance et des interventions ponctuelles dans la zone sahélienne, où elle a, par ailleurs, mis en œuvre une approche conjuguant sécurité et développement afin de favoriser le renforcement des capacités de l'État dans des régions marginalisées. Présente au Liban depuis 1978, la France intervient dans le cadre de la *Force intérimaire des Nations unies* au Liban (*FINUL*). La participation de la France a évolué en 2011 pour se recentrer sur la réserve de forces au profit du commandant de la *FINUL* (*Force Commander Reserve*). Dans le même temps, ses effectifs ont légèrement diminué (passant de 1 500 à 1 300 hommes) et ses matériels ont été modernisés et adaptés à l'évolution de la situation. Dans le cadre du renouvellement du mandat de la *FINUL* en 2011, la participation française doit permettre aux forces armées libanaises d'exercer leur pleine souveraineté au Sud Liban.

Nous avons également maintenu un niveau d'engagement important de nos forces armées sur notre territoire national pour participer à la défense de notre souveraineté (opération *Harpie* en Guyane et lutte contre l'immigration illégale à Mayotte), à la protection du territoire (dispositif *Vigipirate*, sécurité et sûreté aériennes, action de l'État en mer et sauvegarde maritime) et à la protection des citoyens en cas de crise grave (tempêtes *Klaus* ou *Xynthia*, inondations).

Au total, l'ensemble de ces engagements a représenté depuis 2008 en permanence et en moyenne 12 000 hommes déployés sur 6 à 9 théâtres principaux (*cartes des engagements militaire extérieurs de la France depuis 2008*).

ENGAGEMENTS MILITAIRES EXTÉRIEURS DE LA FRANCE DEPUIS 2008





SGDSN
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE
51, BOULEVARD DE LA TOUR-MAUBOURG
75700 PARIS 07 SP