



*INSTITUT des HAUTES ETUDES
de DEFENSE NATIONALE*

RAPPORT DE 1ère PHASE

52ème SESSION NATIONALE

COMITE N°1

LA POLITIQUE DE DEFENSE DE LA FRANCE

Décembre 1999

COMPOSITION DU COMITE N°1

Michel	BEZ
Jean-Benoît	BUSNEL
Xavier	CHILOUX
Adolphe	COLRAT
Michel	FOUDRIAT
Patrick	GIAUME
Gérald	HAYOTTE
Véronique	LACAZE
Jean-Louis	LORRAIN
Francis	MASSE
Nathalie	PILHES
Benoît	PUGA
Roy Elliot	RATAZZI
Henry	de ROQUEFEUIL
Laurence	VICHNIEVSKI

Président : Francis MASSE
Secrétaire : Benoît PUGA
Rapporteur : Nathalie PILHES

*Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des auditeurs
et ne doivent pas être considérées comme une position officielle de l'IHEDN*

SOMMAIRE

FICHE DE SYNTHESE	5
INTRODUCTION	6
1 . LA POLITIQUE DE DEFENSE FACE A UNE REFORME STRUCTURELLE DE GRANDE AMPLEUR	9
1.1. Une réforme militaire majeure	9
1.1.1. Le contexte	9
1.1.2. Un rééquilibrage des missions	9
1.1.3. La modularité de l'armée de terre	10
1.1.4. Le développement de l'interopérabilité	11
1.1.5. Le choix en faveur de la professionnalisation	11
1.1.6. Les réserves en France et Grande-Bretagne après le conflit du Kosovo	12
1.1.7. La dissuasion française est-elle un atout pour l'Europe de défense ? Qu'en est-il de la force de dissuasion britannique?	12
1.2. Un inachèvement sous contrainte	14
1.2.1. Un financement budgétaire mesuré	14
1.2.2. Une base industrielle en mutation	15
1.2.3. La France a-t-elle les moyens de ses ambitions ?	16
1.2.4. Un management complexe des organisations et des ressources humaines	17
2. DES INTERACTIONS COMPLEXES ENTRE LA POLITIQUE DE DEFENSE ET SON ENVIRONNEMENT.	21
2.1. Les menaces classiques dans un nouveau contexte géopolitique	21
2.1.1. Le contexte	21
2.1.2. Les menaces	22
2.1.3. Les caractéristiques des engagements militaires actuels	22
2.1.4. La défense du territoire	23
2.2. De nouvelles menaces et de nouvelles formes de guerre ou de crises	23
2.2.1. Les inégalités croissantes de développement et les risques de conflits	23
2.2.2. Les menaces sur la sécurité des Etats, leur organisation sociale et leur économie	24
2.2.3. La guerre économique et technologique	26
2.2.4. Les migrations internationales	27
2.2.5. Le "devoir" d'ingérence	28
2.2.6. Les réfugiés	29

2.2.7. La sécurité informatique	29
2.2.8. Hégémonie d'un modèle culturel	29
2.2.9. Quelques réponses possibles	30
2.3. Un approfondissement complexe des alliances	30
2.3.1. Les relations avec l'ONU	30
2.3.2. L'OTAN, les Etats-Unis et le continent européen	33
3 . DES DEFIS INCERTAINS FACE AUXQUELS LA POLITIQUE DE DEFENSE DOIT METTRE EN OEUVRE UNE POLITIQUE INTERNATIONALE AFFIRMEE.	35
3.1. La construction indispensable d'une Europe de la défense et de la sécurité dans le cadre d'une alliance équilibrée avec les Etats-Unis	35
3.1.1. A la lumière de la crise du Kosovo, le constat du traitement de la crise	35
3.1.2. La France et l'UEO	36
3.1.3. Les objectifs européens possibles	39
3.1.4. La nécessité d'une défense européenne	40
3.1.5. La France, la PESC et l'OTAN	41
3.2. L'affirmation d'une politique internationale prônant un monde multipolaire et la présence de la France et de l'Europe	
3.2.1. L'accompagnement d'une politique internationale	42
3.2.2. La puissance française dans la mondialisation de l'économie	45
CONCLUSION	47

FICHE DE SYNTHÈSE

Prenant acte des bouleversements géostratégiques qui ont ébranlé le monde depuis 1989, la politique de défense de la France a opéré une mutation, dont les premiers éléments ont fait l'objet du Livre blanc sur la défense de 1994.

La politique de défense de la France est confrontée à une réforme structurelle de grande ampleur.

En effet, d'une posture strictement défensive, la France assigne un rééquilibrage à ses missions de défense par sa participation à des interventions extérieures, le plus souvent dans le cadre de coalitions internationales. Dès lors, les modalités d'emploi des forces évoluent. Modularité, interopérabilité, professionnalisation, rôle plus actif pour les réserves, débat sur la place de la dissuasion sont autant de domaines qui caractérisent la mue de nos armées. Cette mutation s'opère sous d'impérieuses contraintes : le financement du processus ne paraît pas toujours assuré, l'industrie de défense est fragilisée, les personnels doivent s'adapter. La question qui se pose est bien de déterminer si la France a les moyens de ses ambitions.

Cette mutation de la politique de défense de la France est la traduction de la modification de la perception de son environnement géostratégique. Les menaces contre la France et le continent européen ne sont plus de même nature. Si l'hypothèse de conflit de haute intensité sur le sol européen n'est jamais à exclure, les modalités d'engagement des forces françaises ont notablement évolué, principalement à la suite des conflits du Golfe et en ex-Yougoslavie. La participation à des interventions de types militaro-humanitaires semble devenir la règle. Parallèlement, d'autres types de menaces contre l'intégrité des Etats sont davantage perceptibles. Il en est ainsi des organisations mafieuses, du terrorisme, de l'espionnage économique et industriel, des risques d'explosions sociales, ou des conséquences de l'hégémonie de certains modèles culturels.

Ce constat appelle une diversification complexe des alliances politico-militaires auxquelles la France participe. L'ONU reste le cadre de référence pour ses interventions militaires extérieures. Dans le respect de ses principes, la France assume pleinement ses responsabilités au sein de l'Alliance atlantique. Cela n'est pas en contradiction avec sa volonté de mieux faire prendre en compte ses intérêts, ainsi que ceux de l'Europe, par l'édification d'une identité européenne de défense qui reposerait sur deux volets : des capacités politiques et militaires des Européens totalement autonomes par rapport aux Etats-Unis, et le renforcement du pilier européen de l'OTAN. Ces deux axes sont indissociables d'une même politique, mais préservent pour la France et ses partenaires européens, la liberté totale du choix de leur avenir.

INTRODUCTION

Les Français vivent en paix.

Ce constat, dans sa simplicité, ne doit cependant pas masquer qu'il s'agit d'une réalité somme toute très récente. Et si l'opinion publique manifeste une grande capacité d'oubli, tenant pour naturel et pour acquis ce qui reste, dans notre histoire, l'exception, nous ne devons pas oublier que le XX^{ème} siècle restera celui au cours duquel, à deux reprises, notre nation a frôlé la servitude et l'anéantissement. De la "première armée du monde" à l'enlèvement algérien, la France a connu toutes les facettes de l'humiliation et du déclin, avec une incertitude radicale sur son avenir et sur son rang dans le monde. La diplomatie internationale, au XIX^{ème} siècle, s'exprimait en français. De grande puissance, la France est devenue une puissance moyenne, au plan économique et industriel.

Pour autant la France n'a jamais cessé de jouer sur la scène internationale un rôle qui n'était pas directement lié à son seul poids démographique ou à sa puissance économique. La décennie gaullienne a porté à son plus haut degré ce volontarisme national.

La V^{ème} république, dès 1959, s'est dotée d'un cadre majestueux, qui pour l'essentiel fonde aujourd'hui encore notre doctrine et notre discours sur les questions de défense. Quatre présidents se sont successivement revêtus de l'habit taillé par le Général de Gaulle, et la diversité de leur sensibilité et de leur approche n'a en rien altéré le sentiment d'une fondamentale continuité.

1959-1999 : on percevra mieux la valeur éminente de la stabilité et de la paix retrouvées, en évoquant les quarante années précédentes, 1919-1959, ou encore les quarante années 1879-1919.

Ces quarante années de stabilité et de paix sont liées à l'équilibre entre les blocs occidental et soviétique et à la dissuasion nucléaire ainsi qu'à la conjoncture internationale. Mais par ses institutions, par sa politique, par l'outil militaire dont elle s'est dotée, par la qualité de ses soldats et de ses équipements, la France a objectivement et significativement contribué, notamment en Europe, à l'équilibre pacificateur des puissances. La force nationale de dissuasion nucléaire, loin d'affaiblir l'alliance atlantique, a donné une crédibilité supplémentaire au camp de ceux qui refusaient l'hégémonie soviétique ou l'unique parapluie américain.

La chute du Mur de Berlin n'a évidemment pas marqué le terme de l'histoire militaire de la France. La fin de la guerre froide a au contraire donné libre cours à de nouveaux conflits, en particulier en Europe. La France a manifesté sa volonté, et pour une bonne part sa capacité, à y tenir sa place.

Tirant les conséquences pratiques de la fin de l'affrontement bipolaire, mais également de la guerre du Golfe, le Président de la République, dans un contexte marqué par la priorité donnée à la réduction du déficit budgétaire, a décidé la fin de la conscription et la professionnalisation des armées dans un format réduit et avec une doctrine d'emploi beaucoup plus souple, l'accent étant mis sur les notions de projection et d'internationalisation de nos interventions.

L'adaptation de l'appareil militaire est donc, depuis trois ans, au coeur des préoccupations des responsables politiques français. Aucun débat national n'a cependant été ouvert sur une éventuelle redéfinition des finalités mêmes de la politique française de défense. Les réflexions et les inflexions n'ont porté, en apparence, que sur l'outil.

Il manque cependant l'expression d'une politique qui se traduise par quelques principes et objectifs simples et clairs, compréhensibles par tout citoyen, et soumis à son suffrage. Les Français méconnaissent les grandes lignes de la politique française de défense, et plus particulièrement les intentions qui sous-tendent la réforme de 1996.

Tout au plus surnage peut-être dans l'opinion publique l'idée de "défense européenne", qui, à défaut d'être un concept nouveau, a trouvé avec le conflit du Kosovo une actualité renouvelée. Cette défense européenne, nécessaire à l'autonomie de décision du Vieux continent, est d'autant plus confusément perçue que l'ambiguïté sur ses fondements est parfois entretenue.

Plus insidieusement, chemine l'idée selon laquelle la France n'aurait plus les moyens de son indépendance. Il n'y aurait plus de programmes d'armements concevables qu'en coopération, il n'y aurait plus d'intervention militaire envisageable qu'au sein d'une alliance. Le mot même d'interopérabilité, sous son apparence purement technique, dissimule mal un plus vaste débat. La France a fait le choix, politique, en 1966, de se retirer des structures intégrées de l'OTAN. On peut avoir le sentiment, parfois, d'une schizophrénie française, tant le discours actuel de certains responsables militaires reflète l'ambition et la réalité pratique d'une intégration, certes de circonstances.

Pendant près de quarante ans, le discours officiel a célébré l'importance fondamentale de la conscription dans l'adhésion de la nation aux principes et aux exigences de sa défense. La suspension du service national décidée par le Président de la République en 1996 change notablement la nature de ce lien.

Il y a donc matière à clarification, sauf à prendre le risque qu'un écart se creuse progressivement entre les Français et leur défense.

Le monde a changé, dit-on. Quelle doit être, dans notre représentation collective, la nouvelle cartographie des menaces -terme qui n'est en fait que l'envers de l'idée que nous nous faisons, à une époque et dans un contexte donnés- de nos intérêts de puissance ?

Quels atouts voulons-nous jouer ?

Sur quelle aire entendons-nous être présents, influents et actifs ?

Rétrécissons-nous le territoire national au Finistère européen, ou prenons-nous réellement en considération le fait que la France soit chez elle aussi dans les Antilles, en Amérique du Nord et du Sud, dans l'océan Indien et le canal du Mozambique, et en Océanie ?

Que faisons-nous du fait francophone, et des liens particuliers qu'il nous crée avec quelque cinquante Etats et Gouvernements ?

Dans les domaines variés de la culture, de la création artistique et de la recherche scientifique, des nouvelles technologies, de la coopération pour le développement, de l'économie et du droit, peut-il et doit-il y avoir encore une voix française, qui ne soit pas seulement une *French touch* ?

Quels moyens acceptons-nous de consacrer à nos ambitions ?

Telle est la problématique de défense globale que s'efforcera de d'aborder le présent rapport, à partir du bilan d'étape qu'appelle la professionnalisation de nos armées, transformation profonde menée avec ordre, discipline, efficacité, telle une opération militaire, ainsi qu'aux vues des enseignements tirés des dernières crises où la France a été engagée, en particulier au Kosovo.

Ainsi, la politique de défense tente aujourd'hui de réaliser prioritairement une réforme structurelle de l'outil militaire de grande ampleur. Cette modernisation est réalisée dans un contexte d'émergence de nouvelles menaces contre notre sécurité, alors que de nouvelles formes de conflits apparaissent. Enfin, on assiste à une croissance de nouveaux défis, nécessitant la recherche d'alliances pertinentes.

1. LA POLITIQUE DE DEFENSE FACE A UNE REFORME STRUCTURELLE DE GRANDE AMPLEUR

La politique de défense se traduit aujourd'hui par une réforme importante de l'outil de défense. De nouveaux concepts sont mis en oeuvre pour rendre l'outil plus efficace et l'adapter aux nouvelles situations, compte tenu des expériences acquises lors de la guerre du Golfe ou du dernier conflit au Kosovo. Cette démarche de modernisation des armées s'inscrit cependant dans un cadre budgétaire contraignant qui voit une réallocation des moyens du budget général de l'Etat en fonction de priorités nouvelles. Par ailleurs, cette modernisation ne peut que s'appuyer sur une base industrielle qui traverse aussi une mutation parfois douloureuse. Concomitamment, la réorganisation des armées fait appel à de nouveaux modes de gestion des ressources humaines et redessine leur nouvelle implantation territoriale dans laquelle les collectivités territoriales sont des partenaires attentifs.

1.1. Une réforme militaire majeure

1.1.1. Le Contexte

Les épreuves de la deuxième guerre mondiale et les conflits de la décolonisation des décennies 1960-1990, marquées par la guerre froide, à l'ombre de la dissuasion nucléaire, ont conforté l'armée dans son rôle de rempart de la Cité. Face à un ennemi clairement identifié, une doctrine très cohérente était dûment formalisée. Le système conduisait à adopter une posture de défense.

Ces époques sont désormais révolues, et cette décennie marque une rupture : disparition du mur de Berlin, du pacte de Varsovie, éclatement de l'URSS, et par voie de conséquence, de la menace massive. Cependant, on assiste depuis à l'affirmation de l'hégémonie des Etats-Unis, à l'explosion de violences multiformes et à l'émergence de risques qui, à défaut d'être nouveaux, se sont aiguisés.

1.1.2. Un rééquilibrage des missions.

Les interventions extérieures se multiplient, le plus souvent dans le cadre de coalitions et d'organisations internationales, dans des conflits qui s'apparentent à des guerres ethniques ou civiles, parfois sans adversaire désigné. L'action militaire perd ses repères antérieurs et se situe dans une perspective de "sécurité active". La réalité s'impose à nous...

A partir d'une posture de défense, il est impératif d'agir le plus rapidement possible à l'extérieur du territoire pour contenir les conflits régionaux au plus bas niveau d'intensité. Ainsi décline-t-on, pour l'engagement militaire de haute ou basse intensité, tout le spectre des missions de Petersberg à savoir: les missions humanitaires, de "maintien" de la paix, "en faveur" de la paix, "de rétablissement" de la paix, d'imposition de la paix, voire de coercition.

D'une façon générale, si la nature des opérations militaires ne change pas fondamentalement, les modalités d'emploi de la force et les comportements évoluent très sensiblement. Dans ce contexte, les armées se doivent d'aborder le vingt et unième siècle avec une grande lucidité et une claire perception du contexte international. Dès lors, même si la dissuasion et la protection demeurent au coeur du dispositif militaire, la prévention, la projection et l'action des forces deviennent prééminentes. La réalité a imposé ce rééquilibrage.

1.1.3. La modularité de l'armée de terre

Ce rééquilibrage s'est traduit par l'adoption d'un concept déjà mis en oeuvre par la marine et l'armée de terre, qui s'appuie sur le principe de la modularité par la constitution de forces projetables et par une organisation rénovée et partagée du commandement. Les structures lourdes (divisions) ont disparu pour donner naissance à des structures plus souples (brigades) et des Etats-Majors de Forces (EMF) qui s'entraînent en permanence. Le "sur mesure" s'impose.

Il était donc nécessaire de constituer des réservoirs de forces, disponibles sous très faible préavis, strictement adaptés à la situation à traiter. Ce concept, ainsi que la réduction du format et le souci d'éviter les duplications, ont conduit à imaginer une "véritable panoplie d'outils" dans une logique de métier.

La question se pose alors du seuil de modularité, sans entamer la cohérence d'ensemble : niveau de compagnie, bataillon / régiment. L'affectation de régiments au niveau d'une brigade constitue un outil performant et opérationnel dans un contexte multinational. Les Etats-Majors de Forces (EMF) renforcés peuvent être déployés pour assurer le commandement dans un environnement multinational.

Mais cette modularité ne risque-t-elle pas d'entraîner une dilution des responsabilités, une incohérence des ordres et le risque de duplications et donc de gâchis financiers ? La séparation entre les commandements des forces (CFAT) et de la logistique (CFLT) ne reflète-t-elle pas un manque de pragmatisme ? L'expérience fera évoluer cet équilibre.

1.1.4. Le développement de l'interopérabilité

Pour intervenir loin du territoire national, il faut savoir (renseignement), planifier pour choisir les options retenues, conduire l'action, le plus souvent en temps réel et avec l'implication du niveau politique pour atteindre les objectifs politiques par l'action militaire.

Savoir, planifier et conduire une action intégrée au sein d'une coalition imposent de communiquer avec les autres membres, nécessitent de disposer de matériels techniquement compatibles et d'utiliser une langue commune. Dans le domaine des systèmes d'information et de communication, il faut être "technologiquement" au niveau du meilleur qui bien souvent dirige l'opération. L'interopérabilité est le gage de l'efficacité.

Forts de l'expérience en matière de défense aérienne et de la pratique d'exercices interalliés, les moyens aériens et navals ont fait la preuve de leur interopérabilité avec les moyens de l'Alliance, même lorsque les règles d'engagement étaient très contraignantes.

Depuis les opérations de Bosnie et du Kosovo, l'armée de terre a rattrapé ce retard. L'expérience acquise bilatéralement (brigade "franco allemande"), mais surtout multilatéralement avec l'Eurocorps¹ (France, Allemagne, Italie et Espagne) et l'ARCC², constitue le socle de cette interopérabilité qu'il conviendra de développer. Au Kosovo, l'aptitude des forces françaises à être intégrées dans un dispositif d'envergure a été démontrée tant au niveau des doctrines, des équipements que du personnel.

1.1.5. Le choix en faveur de la professionnalisation

La professionnalisation des armées résulte d'un triple constat portant sur la nature des conflits, le cadre d'engagement des forces et le degré de sophistication des armements mis en oeuvre.

Le bien fondé de la professionnalisation de nos armées a pu être vérifié au cours de la crise du Kosovo. Cette crise en effet se caractérise par la nécessité de projeter des forces dans un contexte de plus en plus complexe pour mener des actions ponctuelles dans un environnement international. Une bonne connaissance du dispositif interallié, une pratique de l'anglais opérationnel, ainsi qu'une excellente formation sur le matériel sont autant d'impératifs pour les troupes déployées au sein de la KFOR au Kosovo.

¹ Unité organique de temps de paix

² Allied Command in Europe Rapid Reaction Corps

1.1.6. Les réserves en France et Grande-Bretagne après le conflit du Kosovo

La réserve en France

La diminution du format des forces et la professionnalisation ont pour corollaire un rôle plus actif des réservistes, véritables renforts aux forces actives.

Il convient de poursuivre dans cette démarche. Au plan national, il faut développer le concept des actions civilo-militaires (ACM) pour l'accompagnement des crises (Yougoslavie, reconstruction du Kosovo) avec des mandats et des contrats adaptés. Des efforts de formation et d'entraînement des spécialistes de la planification, de l'organisation et de l'administration dans les systèmes d'information et de communication (SIC) doivent aboutir à la création d'un véritable "vivier humain", apte à soutenir des opérations du type Kosovo. Dans cette perspective, le recours systématique aux réservistes entraînés constitue une voie à explorer pour acquérir le volume d'effectifs nécessaire aux opérations de longue durée. Leur participation régulière aux exercices majeurs est indispensable.

La réserve en Grande Bretagne

Bien que la professionnalisation de l'armée britannique ait été mise en place il y a de nombreuses années, ce n'est qu'en 1998 que la " Strategic defence Review ", qui vise à rendre les forces armées britanniques plus souples et plus mobiles, a défini un nouveau rôle pour les réservistes. Le nouveau contexte international a modifié le besoin en réserves, ainsi que leur emploi, et l'armée de terre n'a plus les moyens de "s'offrir" ce luxe.

En cas de crise ou jusqu'à un niveau d'un conflit de moyenne intensité, de nouvelles missions leur sont assignées, compte tenu du délai de réaction et de projection nécessaire :

- soutenir des forces sur le théâtre (cas de la Bosnie) ;
- assumer des fonctions particulières par des spécialistes (ingénieurs, logisticiens,...) ;
- assurer des missions administratives par les "sponsored reserves" requises par le gouvernement dans le monde industriel (durée 6 mois maximum).

1.1.7. La dissuasion française est-elle un atout pour l'Europe de défense? Qu'en est-il de la force de dissuasion britannique ?

La défense des intérêts vitaux, la préservation de l'intégrité du territoire national, le libre exercice de notre souveraineté et la protection de la population constituent encore le coeur des missions de la défense. Nécessaire dans un monde où la vigilance continue de s'imposer, la dissuasion doit tirer parti des dividendes de la paix actuelle pour redéfinir ses moyens et la posture de ses forces dans un souci de stricte suffisance et de crédibilité.

Dissuasive, la stratégie nucléaire de la France reste exclusivement défensive et ne saurait être un instrument de coercition. Cette stratégie nucléaire doit être en mesure d'intégrer l'interdépendance des intérêts vitaux des pays européens dans la perspective d'une politique de défense européenne. L'intensification des discussions avec les Britanniques en vue de permettre l'instauration d'une coopération nucléaire entre les deux pays, comme l'élargissement du dialogue avec l'Allemagne sur les possibilités d'une dissuasion concertée, afin de créer un espace stratégique commun paraissent constituer des voies d'exploration possibles.

Du point de vue européen, la dissuasion française paraît pouvoir être appelée à jouer un rôle capital, mais qui reste à imaginer. Pour l'heure, en période de paix, l'utilité des forces nucléaires n'apparaît pas clairement à la majorité des Européens. Les opinions publiques dans leur grande majorité affichent scepticisme, ou choisissent la neutralité (Autriche, Suède).

La Grande-Bretagne, quant à elle, dans sa recherche d'un monde plus sûr et après avoir évalué ses besoins en terme de dissuasion, a décidé de réduire le nombre de ses composantes stratégiques (disparition du vecteur aérien) et de maintenir au niveau actuel sa composante sous-marine. Mais face à la nucléarisation de l'Asie qui se poursuit, et quand le retrait nucléaire américain d'Europe sera devenu évident pour tous, cette composante pourrait réapparaître plus essentielle.

Enfin, même si la **dissuasion nucléaire** reste l'un des piliers de notre politique de défense, il est bien clair que dans un cadre européen et face aux menaces décrites plus haut, elle n'échappe pas aujourd'hui au débat. Bien que ce sujet "tabou et consensuel" ne soit pas officiellement à l'ordre du jour, il devra tôt ou tard être abordé sur le plan national et avec les partenaires d'une future défense commune. Il conviendra de s'interroger sur la pertinence de la dissuasion du "faible au fort", ainsi que sur celle du "**fort au fou**", face à des dirigeants proliférants ou plus simplement face à un terrorisme nucléaire. Il serait dès lors nécessaire d'en déduire les modalités d'emploi et les adaptations technologiques adéquates.

L'adhésion du parti socialiste aux principes de la dissuasion nucléaire avait parachevé le consensus français sur les questions de défense. La dissuasion, désormais incontestée, était bien la pierre angulaire de notre dispositif, symbolisant une incontestable forme de puissance, mais également notre volonté d'indépendance nationale. Accessoirement, les années de la force de frappe illustraient le volontarisme français en matière industrielle et technologique.

Les choses paraissent avoir singulièrement évolué depuis quelques années. La nouvelle donne géostratégique, mais aussi une sensibilité nouvelle des opinions publiques, expliquent cette évolution. La dissuasion n'est plus à la mode. On en parle beaucoup moins, l'accent étant mis sur les notions de professionnalisation et de projection.

Le semi-échec politique de l'ultime campagne d'essais nucléaires décidée par le nouveau président de la République a incontestablement mis à jour un risque de fragilité : certes le consensus intérieur ne s'est pas brisé à cette occasion, mais le tohu-bohu à l'étranger, en dépit d'une bonne mobilisation de notre appareil diplomatique, a donné le

sentiment que la France était en difficulté, et que ses dirigeants hésitaient.

Quelle place assigner aujourd'hui à la dissuasion et à son outil militaire ?

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler le vieux concept de défense "tous azimuts". oublié manifestement par ceux qui voudraient voir dans la disparition du Pacte de Varsovie la fin de la force de dissuasion française. La doctrine originelle affirmait que tout adversaire était susceptible d'être frappé, sans qu'il soit besoin qu'il fût nommé, ni même qu'il existât réellement. Insensiblement la capacité autonome française a été identifiée comme étant au service exclusif de l'Alliance, ce qui était incontestablement dénaturer le concept initial.

Il convient en tout cas de bien mesurer que notre doctrine de défense est paradoxalement beaucoup plus offensive aujourd'hui, et que la France court le risque d'être entraînée dans des conflits armés qui ne seraient pas nécessairement les siens -tout en se trouvant singulièrement embarrassée pour intervenir dans ses zones traditionnelles d'influence (par exemple au Zaïre ou au Congo-Brazzaville). La dissuasion avait pour principe fondamental d'éviter la guerre. La professionnalisation et la projection consistent à se donner la capacité de *faire* la guerre, en affichant d'emblée qu'elle se fera, sauf exception, sous bannière multinationale.

Si l'on résume à grands traits, nous avons auparavant une posture essentiellement défensive, fondée sur un fort consensus autour du nucléaire, et avec une capacité limitée, mais autonome, d'intervention armée dans des zones d'influence directe. Avec la réforme, nous recherchons une capacité offensive dans un cadre multilatéral, plus précisément celui de l'OTAN, avec une intégration de fait si elle n'est avouée. Les deux composantes traditionnelles qui se trouvent alors remises en cause sont la conscription (« suspendue ») et la dissuasion nucléaire.

La dissuasion devrait-elle désormais s'exercer dans un cadre européen ? C'est poser la question d'abord de la décision d'emploi. Est-il possible de la partager ? C'est répondre ensuite sur la notion d'intérêts vitaux européens et de pouvoir politique européen.

1.2. Un inachèvement sous contrainte

Si le Premier Ministre, dans son allocution à l'IHEDN, le 22 octobre 1999, a, en quelque sorte, défendu son bilan, à mi-parcours de la réforme engagée, force est de constater que la question de l'adéquation du concept mis en oeuvre et des moyens financiers, se trouve plus que jamais fortement posée.

1.2.1. Un financement budgétaire mesuré

Depuis près d'une décennie, la maîtrise des déficits publics a continuellement revu à la baisse le budget de la défense nationale. Alors qu'à la fin des années 80, la France

consacrait environ 3% de son PIB au fonctionnement et aux équipements de son armée, elle n'en dépense aujourd'hui que 2%.

Cela n'est pas sans conséquence, d'autant que la professionnalisation des armées, non achevée, représente d'ores et déjà un surcoût important pour le fonctionnement (titre III), dont l'ampleur a été sous-estimée. S'ajoute à cela la multiplication des interventions hors du territoire qui est, pour l'essentiel prélevée sur le budget de la Défense. A l'évidence, la réforme en cours, la mise en oeuvre du Livre Blanc, se fait sur fond de restrictions au point de générer des difficultés de mise en oeuvre, voire des dysfonctionnements : matériel vieillissant, renouvelé tardivement et incomplètement. manoeuvres et exercices rationnés, etc.

Alors que la projection est présentée comme une composante essentielle du nouveau concept de défense, celle-ci se fait avec des matériels, certes encore opérationnels puisque parfaitement entretenus, mais qui ont cependant quarante ans d'âge, voire davantage (Transall par exemple). Ne faut-il pas aussi s'interroger sur le fait que notre projection, pour certains équipements, est dépendante de gros porteurs russes ou américains, pour ne citer qu'eux?

Nous nous retrouvons dans une situation où tous les éléments du nouveau concept de défense génèrent des coûts accrus : professionnalisation, coût des équipements, multiplication des interventions hors du territoire, etc. Simultanément, s'affirme la volonté politique d'y consacrer moins de moyens financiers. C'est, dès lors, s'assigner une mission impossible, sauf à accepter la dégradation du concept défini par le Livre Blanc. Pour l'heure, le débat n'a pas encore été posé en ces termes. Nul doute qu'il faudra pourtant l'aborder de front.

1.2.2. Une base industrielle en mutation

Si l'on est à même de constater ce type de risque autour de la remise en cause du titre III et ainsi sur le fonctionnement même de l'appareil militaire, il convient également de s'interroger sur les incidences de ces restrictions sur le titre V (-25% en dix ans) et par là même, sur les industries de défense. On observe, en effet, des restructurations tardives, la compression des commandes nationales, une sévère compétition à l'exportation dans un marché en repli, une politique d'alliances (européennes) hésitante à l'exception de quelques créneaux porteurs (missiles par exemple). La situation des industries d'armement s'est ainsi fortement dégradée au point de fragiliser gravement des pans entiers de notre secteur industriel d'armement, tant au niveau des savoir-faire que des emplois³ (secteur terrestre notamment).

Les entreprises les plus exposées sont précisément celles dont l'activité est exclusivement orientée vers la défense. Cela conduit à s'interroger sur l'utilisation duale

³ 310 000 emplois directs dans les industries de défense en 1982 ; moins de 200 000 aujourd'hui.

(diversification) des moyens d'études et de fabrication. Force est de constater qu'au-delà de la volonté politique affichée d'aller dans cette voie, peu a été fait. Les difficultés sont multiples, mais la baisse de 25% du titre V, en moins de dix ans, suffit amplement à expliquer le problème.

Dans ce contexte difficile, l'exercice politique a toujours consisté à réaffirmer la volonté de maintenir tous les grands programmes. La question qui se pose est : dans quelles conditions? En effet, l'absence de continuité ou les fréquentes annulations ou reports de programmes sont autant de sources de difficultés pour les entreprises. Bien que la DGA soit là dans son rôle, il faut également s'interroger sur le caractère systématique et administratif de sa recherche de gains de productivité, face à des industriels confrontés à la quadrature du cercle : diminuer à la fois les quantités produites et les coûts. Parallèlement, les grands programmes ont été maintenus, mais dans des conditions qui, faute de visibilité, peuvent conduire les entreprises dans des situations délicates, susceptibles de remettre en cause des programmes de moindre ampleur.

Enfin, le poids de l'ajustement budgétaire porté par le titre V n'est pas sans effet sur le vieillissement de bon nombre de matériels, ni sur l'effort consenti à la recherche et au développement. Alors que la R&D française ne représente que 10% de celle des Etats-Unis, et que ces derniers font précisément porter leurs efforts en ce domaine, le "gap" technologique ne fait que se creuser. Cela risque, à terme, de mettre à mal les outils nécessaires à l'indépendance nationale, voire au maintien d'une capacité industrielle, tant en R&D qu'en fabrication, qui doivent permettre à la France de tenir son rang dans le cadre des alliances en cours ou à venir.

1.2.3. La France a-t-elle les moyens de ses ambitions ?

Il apparaît qu'avec un budget de 185 milliards (dont 85 milliards d'équipements), la France ne peut financer l'ensemble des grands programmes nécessaires pour répondre à ses besoins futurs. Les alliances, notamment européennes, sont incontournables. Si l'Europe de la défense est l'une des priorités de la politique française, elle s'impose également, peut-être avec un plus grand degré d'urgence, dans le domaine industriel. La concentration économique est vitale : partage des coûts de R&D, diminution des coûts de production par les effets de séries, etc. Les pays européens dans leur ensemble dépensent, en R&D, les 2/3 de ce qu'y consacrent les américains. En adoptant une politique cohérente et volontariste, l'Europe aurait les moyens de rivaliser techniquement avec les Etats-Unis, voire de réduire certains retards.

Dans la perspective de la construction d'une industrie européenne de l'armement, il paraît nécessaire de maintenir la capacité en R&D de notre industrie nationale à son plus haut niveau, afin de la consolider avant toute concentration industrielle. Or, tel ne semble pas être le cas. Comme l'observe Elie Cohen, directeur de recherches au CNRS et spécialiste des questions industrielles : "La France a réussi en 5 ans ce prodige d'être marginalisée en Europe, alors qu'elle était incontournable".

Pour l'heure, quoiqu'il en soit, il semble que ces considérations aient quelques difficultés à atteindre la forteresse de Bercy. Dès lors, l'enjeu semble bien se situer entre se donner les moyens de la politique de défense, telle qu'elle est définie dans le Livre blanc, ou réduire l'outil militaire à une simple charge pour l'économie.

1.2.4. Un management complexe des organisations et des ressources humaines

Militaires ou civils, l'ensemble du personnel de la défense, dans son travail, dans son organisation, voire même dans l'esprit présidant à son activité, est impliqué dans la réforme en cours. Un mouvement d'une telle ampleur est cependant nécessairement limité pour que la recherche d'économies ne vienne pas affecter l'efficacité de l'outil militaire. Ces limitations prennent différents aspects, organisationnels ou humains.

1.2.4.1. L'absence de solution de continuité

Qui aurait pu prévoir le 1^{er} août 1990 que l'Irak envahirait le Koweït entraînant la France dans un conflit intense ? Qui aurait pu prévoir, début mars 1999, que la France serait contrainte de mettre à exécution une des nombreuses menaces, qu'avec les pays de l'OTAN, elle proférerait contre le régime de Belgrade ? Ces deux exemples illustrent que la disponibilité des forces armées doit être constante et que la réforme, quelle que soit son ampleur, ne doit affecter à aucun moment les capacités opérationnelles des unités en faisant perdre ses repères au personnel.

Nouvelle organisation, nouvelle structure mais, *in fine*, sur le terrain, l'efficacité repose sur un homme qui, dans son avion ou sur son navire, pour travailler l'esprit serein, doit avoir assumé les évolutions qu'il subit. Cela nécessite de la prudence, dans le cadre de changements qui devraient se réaliser en plusieurs phases, chacune d'entre elles permettant à l'institution de trouver un équilibre transitoire.

1.2.4.2. Le paramètre délicat de l'aménagement du territoire

A la recherche d'économies, les armées envisagent de diminuer le nombre de leurs implantations et regrouper leurs unités pour rationaliser leur soutien. Ainsi la constitution de bases militaires regroupant plusieurs régiments permet d'augmenter le rapport opérationnel/soutien. Mais, outil militaire, l'armée est également une activité économique importante au niveau d'une région.⁴

⁴ Par exemple, une base aérienne, comme celle de Nancy, injecte tous les ans environ 300 MF dans l'économie locale, sans compter l'activité induite.

L'Etat, malgré la contrainte budgétaire, ne peut s'affranchir de sa responsabilité relative à l'aménagement du territoire. Est-il possible de fermer dans une commune de 10 000 habitants, le régiment ou la base aérienne qui en est le plus gros employeur ? Une telle mesure conduirait à dépenser, sur d'autres budgets comme celui des affaires sociales, les économies réalisées sur celui de la défense. Ainsi, la commune de Vannes, qui abritait deux régiments, a-t-elle subi le départ d'un régiment vers Poitiers qui perdait le sien. De même, lorsqu'il a fallu dissoudre un régiment de parachutistes, c'est Mont-de-Marsan qui a été retenu, car cette ville conservait une importante base aérienne.

En outre, les considérations économiques d'aménagement du territoire ont été parfois agrémentées de considérations politiques relatives aux personnalités locales. Est-il possible de regrouper les écoles de santé militaires de Bordeaux et de Lyon, quand ces deux villes sont les fiefs d'un premier ministre et de son ministre de la défense ?

1.2.4.3. Les évolutions complexes du statut du personnel

Civil ou militaire, le personnel de la défense est du personnel d'Etat dont une importante partie (les plus anciens) bénéficie de la garantie de l'emploi. En conséquence, la tête étant immuable ou presque, les évolutions d'un corps sont nécessairement contraintes : les pécules d'aide au départ pour les militaires, les incitations à la préretraite pour les civils ont des effets limités. Dans la réforme en cours, où les 200.000 appelés sont remplacés par 50.000 engagés, il est pourtant nécessaire de conserver une pyramide des grades, source d'émulation, de dynamisme et d'efficacité.

Par ailleurs, sans parler des établissements de la DGA, quelques unités militaires comportent un nombre important de civils de la défense. Or, s'il est évident que les militaires sont mobiles par nature, déménagent régulièrement d'un côté à l'autre de l'Hexagone, voire outre-mer, les civils ne sont pas soumis aux mêmes contraintes. Ils acceptent difficilement de suivre leur unité déplacée ou d'en rejoindre une autre à la dissolution de la leur, en quittant une région dans laquelle ils sont ancrés par leurs origines, le travail de leurs épouses, leurs habitations. Ces considérations sociales ont constitué un frein à une optimisation du dispositif.

1.2.4.4. La difficile recherche de l'harmonie dans les unités

Le cadre de travail du personnel a été bouleversé d'une manière profonde dans toutes les unités :

- . suppression des 200.000 appelés dont le nombre et l'éventail des capacités apportaient un appui précieux au fonctionnement des unités ;
- . arrivée d'un nombre plus réduit d'engagés volontaires, au niveau scolaire plus homogène que celui des appelés, mais globalement plus limité ;
- . augmentation du nombre de civils, inhérente à la loi de programmation ;
- . augmentation du nombre de femmes, celles-ci postulant en nombre, en particulier dans les emplois de soutien d'engagés volontaires (secrétaires, infirmières,...).

De tels bouleversements ne s'opèrent pas sans une certaine appréhension du personnel. Les deux premiers mouvements sont incontournables, le personnel l'a bien compris. *In fine*, ils ne sont pas les plus perturbants.

En revanche la civilianisation et la féminisation sont deux phénomènes qui touchent le personnel dans son identité, et en conséquence dans son efficacité. Ainsi, pour ce qui est des civils, leur présence est parfaitement admise dans les unités militaires pour lesquelles ils éprouvent un sentiment d'appartenance. Mais un tel sentiment n'existe que parce que la proportion a induit une organisation. Et tous, civils comme militaires, redoutent qu'une évolution brutale et excessive de la répartition n'implique une désorganisation et n'entraîne la disparition de l'harmonie actuelle. Un raisonnement similaire peut être tenu pour l'arrivée des femmes en plus grand nombre.

1.2.4.5. Aspects de la condition militaire et reconversion

Les appelés aidaient les militaires de carrière dans de multiples tâches ; dans les unités une partie est confiée à des militaires d'actives, pour des raisons liées à la nature des unités, à la vacance de postes de personnel, aux difficultés d' "externalisation".

Dans l'environnement des militaires, des services diminuent et leurs coûts augmentent. Ces services correspondent à des besoins liés à l'allègement des contraintes, telles la mobilité ou l'absence des chefs de famille en missions extérieures.

Le Ministre de la Défense et l'AFPA (Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes) collaborent depuis quarante ans. La professionnalisation des armées nécessite une toute autre approche. Le Ministère de la Défense, celui de l'Emploi et de la Solidarité ont engagé une révision de leurs objectifs en liaison étroite avec l'ANPE et l'AFPA, tant au niveau du recrutement que de la reconversion. Cette nouvelle collaboration a des enjeux quantitatifs : pour 2002, les actions de reconversion impliqueraient 8 000 militaires dans les dispositifs de formation qualifiante. Les enjeux qualitatifs sont liés aux besoins croissants des armées en spécialistes.

Le rapprochement des référentiels de formation, (militaires et civils) l'élaboration de séquences de formation qualifiante fondées sur des validations de compétences acquises dans les armées et transportables dans le civil, le développement des méthodes pédagogiques et le renforcement des établissements (AFPA, ANPE) dans leur relation avec les structures militaires, sont des actions dominantes de la réussite du projet de professionnalisation de nos armées.

Ainsi, dans la réforme profonde que connaissent actuellement les forces armées, l'approche économique a été tempérée par des contraintes d'efficacité et de commandement: maintien des capacités pendant la phase transitoire, souci de l'aménagement du territoire, prise en compte des sentiments du personnel. Il est probable

que cette première étape étant assumée par la défense et le pays, les réformes pourront se poursuivre dans une recherche permanente de l'économie.

La réforme des armées (terre, air, mer et gendarmerie) s'analyse d'abord comme une restructuration à large spectre. Restructuration et aménagement du territoire sont indissociablement liés. Quant aux notions de métier, d'organigramme, de rapport entre les unités locales et les états-majors, entre l'organique et l'opérationnel, entre l'opérationnel et la logistique, entre la fonction du renseignement et l'intelligence économique, elles sont aujourd'hui sources de questionnements.

2. DES INTERACTIONS COMPLEXES ENTRE LA POLITIQUE DE DEFENSE ET SON ENVIRONNEMENT.

Cette nouvelle politique de défense tente de s'adapter au contexte géopolitique actuel qui se traduit notamment par une profonde révision de la perception des équilibres politico-militaires au sein des alliances occidentales et internationales. Cette mutation s'inscrit dans un contexte de croissance des inégalités entre pays développés et pays en voie de développement, ces derniers ayant la quasi exclusivité des conflits armés sur leur territoire.

Cette situation amplifie la distinction entre menaces classiques et nouvelles. La fin de la confrontation bipolaire a mis en évidence des risques d'une nature non spécifiquement militaire et dont les manifestations portent atteinte à l'intégrité même des Etats.

2.1. Les menaces classiques dans un nouveau contexte géopolitique

2.1.1 Le contexte

La politique de défense de la France s'inscrit aujourd'hui dans la rupture stratégique née de la chute du mur de Berlin et de la disparition du pacte de Varsovie. Une lourde menace conventionnelle, nucléaire et chimique pesait alors sur l'Europe "libre". Elle a laissé place à une situation instable où les crises se multiplient, comme en témoignent celles en Bosnie, au Kosovo et actuellement dans le Caucase⁵.

Cette rupture a été directement suivie par une réduction des budgets accordés à la défense afin d'engranger les dividendes de la paix. De plus, faisant suite aux enseignements de la guerre du Golfe, a été prise la décision de professionnaliser les armées. Cette triple rupture stratégique, financière et sociologique a servi de fondement au reformatage de l'outil militaire et à la définition d'un nouveau modèle d'armée.

Les menaces classiques qui concernent encore la France se déclinent sur l'ensemble de l'espace européen. La définition de cette zone diffère selon les approches: géographique (de l'Atlantique à l'Oural), économique (Communauté Européenne), stratégique (Europe centrale et orientale, Balkans, Caucase, Russie, Turquie), humaine ou culturelle...

⁵ "Où sont passés les bons jours du Pacte de Varsovie?"

2.1.2. Les menaces

La description de ce nouvel environnement permet de définir trois types de menaces classiques⁶, encore pertinentes pour l'Europe et la France en particulier :

- celles résultant du désordre possible dans les anciens pays du Pacte de Varsovie, consécutivement à une résurgence d'un nationalisme exacerbé ou à des tentations totalitaires agressives ;

- celles créées par les Etats "voyous" ou "bad guys" ou encore "rogue states" pouvant développer, officiellement ou non, un potentiel de violence incontrôlée;

- enfin, et plus particulièrement pour la France, celles sur nos territoires hors de la métropole (DOM-TOM).

On ne peut exclure que l'une de ces menaces sur la France puisse un jour prendre la forme d'un raid aérien de vecteurs balistiques non pilotés.

2.1.3. Les caractéristiques des engagements militaires actuels

Les enseignements des dernières opérations de grande envergure (guerres du Golfe et du Kosovo) illustrent que les interventions militaires actuelles reposent de plus en plus sur une technologie sophistiquée, faisant appel à des systèmes d'armes, de commandement, de contrôle et de renseignement interopérables, performants et en "temps-réel". Le vecteur espace-temps doit être parfaitement dominé, afin d'obtenir une efficacité optimale avec le minimum de dommages collatéraux (zéro mort au sein de la coalition, choix des cibles, etc...). Deux tendances lourdes s'imposent aux armées occidentales, si elles veulent garder leur avance : la maîtrise de l'information qui permet d'avoir l'autonomie d'analyse stratégique et la maîtrise de la violence qui permet de maintenir les crises au plus bas niveau acceptable.

Quels que soient les scénarios d'emploi des forces armées françaises au sein d'une coalition, notre pays doit garder en permanence une capacité de projection et d'action autonomes (estimée à 50 000 hommes) afin d'intervenir sur un terrain hors de la métropole ou dans le cadre d'un accord bilatéral par exemple.

⁶ Au sens de l'atteinte à l'intégrité territoriale par une attaque militaire d'envergure.

2.1.4. La défense du territoire

Même si le scénario 6⁷ du Livre Blanc de 1994 revêt une faible probabilité, il reste pertinent pour la politique globale de défense de la France. Aucun concept ni aucun responsable politique ne peut définitivement et raisonnablement écarter cette hypothèse.

L'outil militaire et l'ensemble des mesures visant à assurer la protection des intérêts vitaux et celle du territoire national doivent toujours concourir à ce but ultime. Il est d'ailleurs à noter que le scénario 6, qui serait par définition un combat de haute intensité, est particulièrement pertinent pour l'entraînement des forces au nom du principe toujours valide "de qui peut le plus, peut le moins".

2.2. De nouvelles menaces et de nouvelles formes de guerres ou de crises

2.2.1. Les inégalités croissantes de développement et les risques de conflits

Dans ce contexte, on ne peut toutefois ne pas prendre en compte une situation qui s'avère d'ores et déjà préoccupante et qui semble être actuellement sous-estimée par la plupart des Etats occidentaux. Cette situation est pourtant susceptible de constituer une véritable menace pour l'avenir.

En effet, depuis l'avènement du capitalisme et de l'économie moderne, les disparités économiques mondiales n'ont cessé de croître de façon considérable, ce phénomène s'accroissant tout particulièrement ces dernières décennies. C'est ainsi que l'écart entre le plus riche et le plus pauvre des pays de la planète est passé de 3 à 1, en 1820, à 11 à 1, en 1913, pour atteindre le chiffre de 72 à 1 en 1992. De fait, alors que le revenu des pays membres de l'OCDE représentant près de 20% de la population du globe, atteignait à lui seul 86% de la production mondiale, la contribution des 20% les plus pauvres se limitait à seulement 1%. Les disparités entre les pays, ainsi qu'entre les consommateurs n'ont jamais été aussi grands.

Mais cette inégalité, présentée habituellement d'une façon plutôt schématique entre les pays du Nord et ceux du Sud, n'est pas la seule qui se soit accrue ces dernières années. Depuis vingt ans environ, les écarts de revenus au sein même des pays développés ne cessent de s'amplifier. C'est ainsi que l'on a pu compter, au sein des pays de l'OCDE, près de 100 millions de personnes vivant dans la pauvreté. Et dans les pays dits en voie de

⁷ Résurgence d'une menace majeure contre l'Europe occidentale.

développement, ceux qui s'enrichissent grâce à la globalisation des échanges ne sont qu'une toute petite minorité.

Quels facteurs peuvent expliquer que le fossé Nord-Sud se creuse d'une manière toujours plus rapide et que les disparités s'accroissent entre habitants d'un même pays ? On serait tenté de répondre que la globalisation et la mondialisation des échanges en sont les principaux responsables. D'abord, la mondialisation offre des opportunités, tout en imposant une compétition féroce qui tire les salaires vers le bas. Ensuite, la « nouvelle économie » favorise certains métiers de l'immatériel au détriment de ceux de « l'ancienne économie ». C'est ainsi qu'aux Philippines, on a pu observer, entre 1994 et 1997, après que le gouvernement ait mis en œuvre une politique de libéralisation du commerce et d'autres politiques favorisant la mondialisation, que l'augmentation des inégalités des revenus avait été l'une des plus rapides (les 10% des plus riches ont vu leur part de revenu national passer de 35,5% à 39,7% et ce, au détriment des plus pauvres...).

Or ces inégalités sous-jacentes entre les différents Etats et au sein des Etats eux-mêmes constituent une réelle menace pour la paix. En effet, là où les inégalités sont les plus criantes, face à un Etat qui reste inactif, la population a tendance à s'organiser elle-même. Un exemple en est donné par cette ville dans la ville, ou plutôt forteresse dans la ville aux alentours de Sao Paulo, dans laquelle se cachent dans de somptueuses villas surprotégées, de « nouveaux riches » terrorisés par la menace que constitue leur proche environnement (dans cette région, les 10% des plus riches détiennent 40% de la masse des revenus, et les 10% des plus pauvres n'en réunissent que 1%)...

2.2.2. Les menaces sur la sécurité des Etats, leur organisation sociale et leur économie

L'hypothèse d'un conflit militaire avec les Etats-Unis étant pour le moins improbable et celle d'une guerre nucléaire avec la Russie étant actuellement écartée, on peut considérer que la France n'est plus « classiquement menacée ».

Force est cependant de constater que la menace traditionnelle, unique, familière, aux modes d'action prévisibles ne vient plus uniquement des forces armées d'autres Etats, mais que cette menace a revêtu une diversité de formes plus insidieuses, telles que l'existence d'organisations de type mafieux, l'espionnage économique et industriel, les actes de terrorisme en général, les risques d'explosions sociales, de révoltes urbaines, et la suprématie de certains modèles culturels... Ces types de menaces, signes de temps nouveaux, ne sont pas toujours aisément perceptibles. Mais le cœur du concept de « nouvelles menaces » est constitué par cette trilogie terrorisme/trafics illicites (principalement de drogues)/criminalité organisée.

La finance spéculative, en deux décennies, a imposé sa logique dans les domaines politique, économique et social. Avides de toujours plus de liberté, les conventions internationales de libre-échange ne cessent de se succéder. Chaque année, de nouvelles contraintes sont abolies et le marché devient toujours plus global. De ce fait, installés aux

commandes de l'Etat-providence, les décideurs politiques ne peuvent qu'infléchir, et non plus maîtriser, ces flux financiers en provenance des quatre coins du globe.

Or, "l'argent sale" emprunte exactement les mêmes circuits que ceux de la finance spéculative, et bénéficie, de ce fait, des mêmes facilités que l'on tente d'apporter à cette dernière. On comprend alors les difficultés auxquelles les Etats doivent faire face pour lutter contre un crime organisé, « surfant » à la pointe du progrès. Une véritable répression exigerait de remettre en cause les principes mêmes de la mondialisation financière en tant que système autorégulé et sans contrôle.

Cela est d'autant plus grave que la mise en oeuvre de telles activités illégales (drogue, proxénétisme, contrebande, fausse monnaie, corruption politique, trafics d'armes...) nécessite aujourd'hui qu'elles se greffent sur les activités légales. Ces agissements ne sont alors plus un simple problème de criminalité : l'économie du crime s'infiltré dans l'économie légale toute entière. La mafia russe en est un exemple significatif.

Selon l'ONU, l'économie de la drogue représenterait à elle seule aujourd'hui quelques 8% du commerce mondial. Selon une étude du FMI, publiée en juin 1996, l'argent blanchi sur les marchés financiers représente plus de 500 milliards de dollars (3000 milliards de francs) par an, soit 20% du PIB mondial. En Russie, la police affirmait en 1996 que 60% des banques étaient plus ou moins liées aux mafias, tandis qu'une étude d'Harvard estimait que 70% à 80% de l'économie russe était contaminée.

Le terrorisme constitue une autre menace qui tend à devenir de plus en plus présente dans nos sociétés. Que ce soient avec les Cellules communistes combattantes en Belgique, les Forces populaires du 25 avril au Portugal, le Groupe du 1er mai, celui du 17 novembre ou l'ELA en Grèce, l'ETA en Espagne, l'IRA en Grande-Bretagne, la Bande à Baader, la RAF ou le terrorisme néonazi en Allemagne, les Brigades rouges en Italie, ou Action directe, le FLNC, l'ARC ou les réseaux islamistes en France, on peut constater qu'aucun des pays dits industrialisés n'a pu échapper à ces actes de violence extrême.

Redouté à la fois pour ses manifestations et ses conséquences, le terrorisme est une arme de guerre dans un pays en paix, et en particulier dans les démocraties. C'est ainsi que face à la montée croissante des actes de terrorisme dans les années 70 et 80, les différents gouvernements des pays concernés ont pris conscience relativement rapidement de l'impératif qu'il y avait à lutter contre cette forme nouvelle de criminalité.

Les faits de ces dix dernières années (attentat à la station Saint-Michel, Champs Elysées, attentats en Corse, etc.) ont montré que la France n'était pas venue à bout de ce type particulier de criminalité. C'est d'ailleurs à l'épreuve de ces événements dramatiques que la législation française en matière de terrorisme s'est progressivement élaborée, permettant ainsi aux enquêteurs de disposer de moyens d'investigation plus adaptés⁸.

⁸ Loi du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme ; lois des 22 juillet et 30 décembre 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme.

Dans un tout autre registre, il convient de souligner ici une montée préoccupante de la violence dans certaines zones urbaines situées, pour la plupart, à la périphérie de nos grandes agglomérations. Cette menace s'accompagne d'une montée en puissance de la délinquance des mineurs, et ces zones de tensions, qualifiées par certains de « zones de non-droit », constituent, de fait, autant de sanctuaires sur lesquels l'Etat n'a, pour ainsi dire, pas autorité, autant de poudrières prêtes à exploser à tout moment. On en trouvera une illustration dans les événements qui se sont déroulés l'année dernière dans les banlieues de Toulouse, et les multiples notes du Ministère de l'intérieur concernant ce phénomène qui soulignent l'urgence d'une intervention de l'Etat.

2.2.3. La guerre économique et technologique

S'il est possible pour une puissance économique de se doter d'une force armée au point de devenir aussi une véritable puissance militaire, il est souvent très difficile, en revanche, pour une puissance qui ne serait que militaire, de jouer un rôle important sur la scène économique internationale. A cet égard, l'effondrement de l'Union soviétique fût un exemple significatif. En effet, l'acquisition et le maintien opérationnel de l'outil militaire représentent une dépense publique très importante que seuls les pays dits riches sont capables d'assumer et qui, si elle n'est pas soutenue par une économie nationale suffisamment forte, peut aller jusqu'à constituer un facteur d'appauvrissement de l'Etat.

Ainsi le dynamisme économique d'un pays forme-t-il l'un des principaux fondements de sa capacité de défense. Or, ce dynamisme repose en grande partie sur l'activité des entreprises. En effet, avec la mondialisation des échanges, l'espace économique sur lequel s'exerce cette activité s'élargit, la concurrence s'intensifie et les acteurs économiques doivent faire face à un environnement complexe, contraignant, et en constante mutation. L'objectif de compétitivité implique la recherche d'avantages concurrentiels et une mobilisation de toutes les ressources : inventer de nouveaux produits et procédés, améliorer la qualité, accroître les performances de l'appareil productif et mieux répondre aux attentes des clients et consommateurs.

Tout cela nécessite un effort permanent d'innovation. Alors que des impératifs de coût peuvent conduire à délocaliser certaines activités de main d'oeuvre, les pays développés comme la France restent les mieux placés pour les activités de conception, de recherche et de développement qui sont le substrat de l'innovation. Cet effort d'innovation doit se décliner sur différents plans : commercial, conceptuel, méthodologique, mais surtout technologique.

Cela ne signifie pas que seules les hautes technologies soient concernées. A côté des innovations pionnières ou de rupture qui procurent un avantage majeur, des innovations plus modestes visant à perfectionner les produits existants, permettent de prolonger et d'entretenir l'avantage concurrentiel. Toutefois, si l'effort d'innovation est, pour les entreprises, un facteur essentiel de compétitivité, celui-ci doit impérativement pouvoir être consolidé et valorisé par une attitude active en matière de propriété intellectuelle.

Sans protection de son patrimoine intellectuel, l'entreprise s'expose en effet à voir les résultats de sa recherche utilisés et parfois même appropriés par des tiers, et ses investissements récupérés par ses concurrents. Son attitude dans ce domaine doit être à la fois offensive et défensive. Offensive pour pénétrer les marchés en écartant les concurrents ou en affaiblissant l'attrait de leur offre ou pour négocier dans une position favorable avec des partenaires potentiels. Défensive pour se protéger des contrefaçons et préserver ses droits d'exploitation.

Or, la mondialisation multiplie les risques d'imitation et de contrefaçon. La protection doit donc reposer sur une veille technologique et concurrentielle solide et étendue. Parmi les divers instruments de la propriété intellectuelle, (marques, dessins et modèles, droits d'auteur...), le brevet est par excellence l'outil de protection de l'innovation technologique et sans doute celui que la France et ses entreprises utilisent le moins bien. La négociation en 1994 de l'accord ADPIC (Aspect des Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce) dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce (OMC), a été la manifestation d'une mobilisation forte de l'ensemble du système américain de propriété intellectuelle.

Partant du constat que le développement technologique du Japon s'est fait sans contrepartie sur la base des connaissances américaines, les Etats-Unis ont accompli une remise en ordre profonde de leurs outils de défense économique en réformant notamment leur système de brevet. En France, il reste beaucoup à faire pour que les entreprises, et tout particulièrement les PME, soient convaincues de l'intérêt économique du brevet et y accèdent plus facilement. Le système national ou européen dans lequel il s'insère, doit s'adapter rapidement aux conditions de la mondialisation de l'économie et de la compétition technologique.

Au besoin, les pouvoirs publics doivent provoquer les évolutions nécessaires du cadre juridique ou institutionnel. Les entreprises françaises subissent souvent le brevet comme un mal nécessaire et une source de coût, alors que leurs homologues américains adoptent une attitude plus offensive. Cette différence reflète une prise de conscience insuffisante du rôle stratégique du brevet.

A efforts de recherche comparables, les entreprises françaises déposent nettement moins de brevets que leurs concurrents allemands. La Suisse, la Suède, et les Pays Bas manifestent une propension à breveter, supérieure à celle de la France. La stagnation de la France est à cet égard préoccupante, à un moment où l'on enregistre une augmentation sensible de dépôt au niveau mondial ainsi que l'émergence de nouveaux acteurs comme la Corée ou la Chine.

2.2.4. Les migrations internationales

Depuis l'effondrement du mur de Berlin, de nombreux schémas de pensées ont largement évolué. En effet, la menace ne vient plus nécessairement de l'Est comme on l'a

présupposé pendant plus de quarante ans. Les possibilités de conflits Est/Ouest ont laissé place à des préoccupations de type Nord/Sud, qui sont de nature différente et beaucoup plus difficiles à appréhender. Parmi celles-ci, les migrations internationales constituent un sujet tabou, que personne ne semble disposé à traiter de front.

Sur le territoire national, le risque de conflit traditionnel, prélude à une invasion, laisse place à des mouvements de populations potentiellement déstabilisants. Ces mouvements de populations ne sont d'ailleurs pas seulement des flux Nord-Sud, mais comprennent également des flux Est-Ouest, notamment en provenance d'Europe centrale, de Tunisie et du pourtour méditerranéen. Le traitement de cette question est complexe. D'une part, il est patent que le système d'accueil des élites et des universitaires étrangers n'est pas satisfaisant. D'autre part, outre des difficultés non négligeables d'intégration, l'arrivée en grand nombre de populations nouvelles n'est pas sans conséquence sur le marché de l'emploi.

Ces questions relèvent davantage de la sécurité intérieure, que de la défense militaire stricto sensu. Mais les tentatives de résolution du phénomène se heurtent à une médiatisation à outrance de quelques problèmes anecdotiques par rapport à l'ampleur des difficultés quotidiennes réelles. Compte tenu de la sensibilité du sujet, et des risques politiques encourus, il est par ailleurs malaisé de distinguer des axes de politique nationale clairs et précis. Pourtant, il ne serait pas inconcevable d'affirmer que la France est un pays dont la structure économique et géographique permettrait, sans risque majeur, l'accueil de davantage de populations.

2.2.5. Le "devoir" d'ingérence

La notion morale, et non juridique, de "devoir" d'ingérence s'est développée depuis quelques années, véhiculée en cela par les ONG. Parmi les critères d'intervention dans les derniers conflits, que l'on peut qualifier de militaro-humanitaires, cette notion tend à devenir première, voire exclusive de toute autre. En effet, dans les conflits récents, il semblerait qu'aujourd'hui le "devoir" d'ingérence justifie à lui seul l'intervention de la France. Compte tenu de la forte pression médiatique liée aux questions humanitaires, l'Etat se trouve contraint dans sa marge de manoeuvre pour la gestion de la politique internationale. Le "devoir" d'ingérence est ainsi potentiellement sans limites et pourrait entraîner la France dans des conflits sans liens avec ses intérêts propres. Bien plus, on ne peut exclure que le "devoir" d'ingérence ne devienne à l'avenir la principale légitimation des interventions internationales des Etats.

2.2.6. Les réfugiés

Les questions liées au traitement et au sort des réfugiés sur le territoire français sont connexes. En effet, on touche ici à un problème de conscience et d'éthique. La question n'est d'ailleurs pas tant de justifier l'accueil des réfugiés, que d'en imaginer des modalités plus satisfaisantes et éviter des phénomènes de « ghettoïsation »...

Quoi qu'il en soit, si la France au nom du "devoir" d'ingérence continue à être, si ce n'est le gendarme du monde, tout au moins le pompier, le problème de l'accueil des populations réfugiées, qu'on ne pourra se dispenser d'accueillir après être intervenu sur leurs territoires, se posera avec acuité dans les prochaines décennies. Il devra, lui aussi, faire l'objet de solutions concrètes.

2.2.7. La sécurité informatique

S'il y a, de toute évidence, un domaine où le phénomène de mondialisation est le plus exacerbé, c'est bien dans le secteur de l'informatique. En effet, le développement extraordinaire, inéluctable, mais inquiétant parfois d'internet, abolit toute frontière et toute tentative de les protéger. Ce phénomène n'en est qu'à ses balbutiements. Cela étant, et comme on peut le constater tous les jours, le commerce électronique explose, et il convient de se demander au préjudice de qui ? Il n'est pas inconcevable que les citoyens des pays développés, assis devant leurs ordinateurs, connectés à la "toile mondiale", acteurs et spectateurs de l'activité humaine, vivent sans perception aucune des contraintes spatiales. Dès lors, que signifieront pour eux les concepts de défense nationale, de patrie ou même de sécurité?

Pour l'heure, il est patent que les garde-fous ne sont pas en place. Les temps de réaction aux malversations de toute nature, liées à l'informatique, sont démesurément longs et inadaptés. Il est pourtant indéniable que des menaces sérieuses pèsent sur tout ce qui constitue une entité nationale, et que cela intéresse au plus haut point la défense nationale.

2.2.8. Hégémonie d'un modèle culturel

Une autre source de déstabilisation potentielle réside dans la tendance à l'hégémonisme culturel américain, au détriment de l'épanouissement nécessaire de la diversité. On pourrait en trouver de multiples exemples. Si l'on se limite au seul domaine du cinéma, premier vecteur de communication de masse capable de rassembler toutes les couches sociales, on peut observer une logique d'expansion, de diffusion et d'imposition des valeurs américaines.

2.2.9. Quelques réponses possibles

Il apparaît clairement que l'environnement instable de la France, notamment à l'aube d'une mondialisation débridée, appelle des mesures de protection d'éléments jugés fondamentaux pour la préservation de l'intégrité nationale. Le soutien accru à une francophonie positive se posant, non en adversaire mais en alternative à une pensée unique, doit permettre la préservation de nos intérêts.

De la même manière, il convient de défendre sur la scène de la mondialisation ceux de nos standards qui sont meilleurs que les autres, comme par exemple, notre système juridique de responsabilité civile, fondée sur les notions de bon sens, apprécié en fonction des réactions de "bon père de famille". Le système de raisonnement, tapi en filigrane derrière le développement chez nous du système juridique américain, se traduit par des normes qui constituent autant de rapports de forces auxquels il est impératif de ne pas se plier.

Pour préserver ces normes françaises, il est impératif que les représentants français soient présents et actifs dans toutes les organisations internationales de quelque nature qu'elles soient, politique, économique, sportive ou culturelle. Dans ces domaines, le recours au bénévolat est désuet et inefficace. Il convient de se donner de véritables moyens pour assurer cette présence qui seule permettra d'endiguer les effets pervers de la mondialisation et de la pensée unique.

2.3. Un approfondissement complexe des alliances

2.3.1. Les relations avec l'ONU

Constamment réaffirmées par les plus hautes autorités de l'Etat et reprises dans le Livre blanc de la défense, l'existence et la prééminence de l'ONU en matière de règlement des conflits internationaux ne sauraient être remises en cause, même si des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent dans ce sens.

Le chef de l'Etat a réaffirmé avec force (Discours aux ambassadeurs, le 26 août 1999) que les Nations Unies étaient « le seul lieu d'élaboration démocratique des progrès de la conscience universelle et de l'état de droit international ». Au vu des événements qui se sont déroulés cette année au Kosovo, ces propos constituent l'affirmation tant d'une nouvelle philosophie dans l'intervention armée au sein des conflits internationaux (celle du respect des droits de l'homme imposé aux nations et du droit humanitaire), que de l'autorité absolue du Conseil de Sécurité des Nations Unies dans le rôle de gendarme du monde. C'est donc indirectement, d'une part la voie vers un élargissement de la conception d'intervention armée et donc du contenu de la politique de défense, et d'autre part la mise en cause de l'action unilatérale d'une organisation régionale qui s'érigerait en « Sainte

Alliance pour tout et partout », bien que la France ait été un des acteurs principaux de cette organisation dans le conflit armé.

Le Premier Ministre s'est fait l'écho de ces principes en les réaffirmant dans son allocution à l'IHEDN du 22 octobre 1999. Propos nuancés par la mention selon laquelle « des circonstances peuvent se présenter dans lesquelles l'urgence humanitaire commande d'agir sans délai, mais cette démarche doit rester exceptionnelle ». Toutefois, l'adage selon lequel l'exception fait la règle devrait nous mettre en garde contre des exceptions répétées qui trouveraient leur justification même dans ce principe.

Il ne fait cependant pas de doute que le conflit du Kosovo fut la démonstration des limites de l'ONU. Le droit de veto des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité, le nombre pléthorique d'Etats membres de l'ONU (185 au 1^{er} janvier 1999), leur diversité de taille, de moyens, d'influence internationale, le caractère bureaucratique et la lourdeur de l'administration onusienne, l'hétérogénéité à la fois des troupes engagées dans les missions et celle de ces troupes, par rapport au milieu dans lequel se déroule le conflit, l'évolution lente des mentalités et l'inertie due aux habitudes, sont autant de facteurs paralysants de l'action des Nations Unies.

Même si l'engagement de l'OTAN contre la Serbie tirait sa légitimité morale de plusieurs résolutions du Conseil de Sécurité fondées sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies (action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression), aucune résolution de l'ONU n'autorisait juridiquement cette intervention sous l'égide d'une superpuissance mondiale. Précisons toutefois que le règlement de ce conflit se fait sur la base de la résolution 1244 du Conseil de Sécurité.

Le fait que ces conflits ne soient plus précédés de déclaration de guerre officielle, ainsi que la mise en oeuvre de telles opérations armées unilatérales risquent, en outre, de créer des situations qui, paradoxalement, empêcheraient l'action des tribunaux de justice internationale.

Enfin, la dérive naturelle de la répétition de telles actions aboutirait à conforter les initiatives d'une organisation militaire ou d'une puissance à un niveau régional ou mondial, et à laisser la place au libre arbitre de celles-ci dans le choix entre les bons et les mauvais parmi les peuples à sauver. On n'a que trop vu, ces dernières années, des conflits barbares ignorés du reste du monde pour la seule raison que les êtres humains impliqués n'avaient rien d'autre à offrir que leur seule humanité.

Le choc que constitua, pour un certain nombre d'observateurs, le conflit au Kosovo, devait entraîner une réaction rapide et salutaire des Nations Unies devant les violences exercées au Timor oriental ces derniers mois. Massacres répétés, exodes massifs relayés avec force et efficacité par la presse internationale provoquèrent sans délai la création d'une force d'interposition, INTERFET. La France n'a pas manqué d'y participer par l'envoi d'un détachement à vocation prioritairement humanitaire (antenne chirurgicale, moyens de transport aérien, deux bâtiments de la Marine nationale).

Ceci renforce la place de notre pays traditionnellement très présent dans les missions d'observation, de sauvegarde et de maintien de la paix. C'est encore le cas dans

de nombreux pays, notamment en ex-Yougoslavie, en Afrique, au Proche et au Moyen-Orient. Remarquons cependant que les forces engagées dans le soutien de la paix ont souvent à effectuer des actions de police, parfois même désarmées. Le maintien de l'ordre se substitue au maintien de la paix, ambiguïté qui risque de créer un trouble chez ceux qui en sont les acteurs. De là à penser que l'évolution contemporaine du rôle des forces armées confond les genres et par là même ne correspond ni à leur fonction ni à leur formation, constitue un pas vite franchi. Le glaive n'a pas été forgé bouclier.

Pour que l'actuel système de régulation de la paix internationale soit profondément remis en cause, il faudrait une crise mondiale de la plus extrême gravité ou un dysfonctionnement majeur au sein même de l'organisation qui entraînerait sa paralysie partielle ou totale.

Devant l'improbabilité d'un tel scénario à court terme, un certain nombre d'ajustements sont envisageables. Le chef de l'Etat proposera au « Sommet du millénaire » qui doit réunir, à New York à la mi-2000, tous les chefs d'Etat et de gouvernement de la planète, sept principes qui soutiendraient un nouvel ordre mondial à bâtir.

Le Conseil de Sécurité devrait être élargi, en ce qui concerne ses membres permanents, à certains pays émergents afin de mieux refléter le monde contemporain.

Des conflits d'un type nouveau impliquant le droit d'ingérence humanitaire et la défense des droits de l'homme devraient être analysés et précisés sans délais, leur importance, leur évolution et leurs conséquences s'avérant parfois dramatiques (Rwanda).

La place et le rôle des organisations régionales des Nations Unies seraient aussi à revivifier, leur proximité, leur meilleure connaissance des acteurs, leur adéquation aux cultures régionales s'avérant irremplaçables. Ainsi, le Premier ministre a-t-il souligné que la France « ne pouvait intervenir en tous lieux et en toutes circonstances », que « les limites de nos moyens militaires, le coût des opérations extérieures sont des contraintes dont il faut tenir compte ».

Ces quelques réflexions semblent correspondre aux trois orientations majeures de l'ONU, telles qu'elles sont réaffirmées :

- assurer l'autorité politique du Conseil de Sécurité sur les missions placées sous l'égide de l'ONU ;
- subordonner la participation d'unités françaises à des opérations des Nations Unies à des conditions politiques d'organisations précises ;
- renforcer l'expertise militaire mise à la disposition du Conseil de Sécurité.

Autant de principes à replacer dans le contexte de leur application au sein d'un monde mouvant et incertain par essence.

2.3.2. L'OTAN, les Etats-Unis et le continent européen

Considérée comme le vainqueur par forfait de la Guerre froide, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) reste la pierre angulaire de la défense de l'Europe en cas d'agression de l'un de ses membres ou de menace contre son territoire. L'ensemble des gouvernants des différents pays membres l'ont réaffirmé avec force lors du dernier sommet de Washington commémorant le cinquantième anniversaire de la création de l'Organisation. Pour autant, comme l'a réaffirmé le Président de la République aux ambassadeurs « la France n'acceptera jamais qu'une alliance régionale s'érige en Sainte alliance pour tous et partout. Ce rôle de gendarme du monde a été confié par la charte de l'ONU au Conseil de sécurité et à lui seul ». C'est là, la difficulté de toute interprétation de la politique française à l'égard de l'Alliance.

L'effondrement du système soviétique et la dissolution du Pacte de Varsovie, ainsi que leur conséquence immédiate, l'éloignement - à défaut de totale disparition - de toute menace majeure et directe aux frontières de l'Europe occidentale, n'ont en rien modifié cette perception. Bien au contraire l'instabilité et les incertitudes politiques dans l'ancienne Union soviétique, ainsi que la libéralisation et la démocratisation des Etats de l'Europe de l'Est conduisent la plupart de ces derniers à demander leur intégration dans l'Alliance, entraînant cette dernière à s'élargir progressivement dès lors que les nations candidates remplissent un certain nombre de conditions.

Cet élargissement progressif de l'OTAN s'accompagne conséquemment d'un accroissement de sa zone de responsabilité et donc d'intérêt en Europe, lié à la multiplication des crises et à la prise en compte de nouvelles menaces transnationales, comme le terrorisme, les trafics de drogue et les diverses activités des mafias. Il a conduit les membres de l'Alliance, aux premiers rangs desquels figurent les Etats-Unis et la France, à revoir la stratégie et les missions de l'OTAN pour les adapter à l'évolution de ce nouveau contexte géostratégique.

Très volontariste en matière de construction européenne et forte de sa position originale au sein de cette organisation ainsi que d'une solide expérience en matière de gestion de crises au cours de ces vingt dernières années, la France a cherché et cherche résolument à promouvoir le développement du pilier européen de l'Alliance. Il ne s'agit pas de réduire ou de minimiser le rôle de l'OTAN, dont la place centrale dans le système de défense de la France a été rappelée avec force à plusieurs reprises par les plus hautes autorités de l'Etat, mais bien d'accroître la responsabilité et le poids des pays européens dans celle-ci. Il ne s'agit pas non plus de distendre, et encore moins de rompre, le lien transatlantique entre les Américains et les Européens, qui demeure un gage tangible de stabilité et de solidarité occidentales et un obstacle à tout retour à cet isolationnisme américain si dommageable pour les Européens dans le passé.

2.2.9. Quelques réponses possibles

Il apparaît clairement que l'environnement instable de la France, notamment à l'aube d'une mondialisation débridée, appelle des mesures de protection d'éléments jugés fondamentaux pour la préservation de l'intégrité nationale. Le soutien accru à une francophonie positive se posant, non en adversaire mais en alternative à une pensée unique, doit permettre la préservation de nos intérêts.

De la même manière, il convient de défendre sur la scène de la mondialisation ceux de nos standards qui sont meilleurs que les autres, comme par exemple, notre système juridique de responsabilité civile, fondée sur les notions de bon sens, apprécié en fonction des réactions de "bon père de famille". Le système de raisonnement, tapi en filigrane derrière le développement chez nous du système juridique américain, se traduit par des normes qui constituent autant de rapports de forces auxquels il est impératif de ne pas se plier.

Pour préserver ces normes françaises, il est impératif que les représentants français soient présents et actifs dans toutes les organisations internationales de quelque nature qu'elles soient, politique, économique, sportive ou culturelle. Dans ces domaines, le recours au bénévolat est désuet et inefficace. Il convient de se donner de véritables moyens pour assurer cette présence qui seule permettra d'endiguer les effets pervers de la mondialisation et de la pensée unique.

2.3. Un approfondissement complexe des alliances

2.3.1. Les relations avec l'ONU

Constamment réaffirmées par les plus hautes autorités de l'Etat et reprises dans le Livre blanc de la défense, l'existence et la prééminence de l'ONU en matière de règlement des conflits internationaux ne sauraient être remises en cause, même si des voix de plus en plus nombreuses s'élèvent dans ce sens.

Le chef de l'Etat a réaffirmé avec force (Discours aux ambassadeurs, le 26 août 1999) que les Nations Unies étaient « le seul lieu d'élaboration démocratique des progrès de la conscience universelle et de l'état de droit international ». Au vu des événements qui se sont déroulés cette année au Kosovo, ces propos constituent l'affirmation tant d'une nouvelle philosophie dans l'intervention armée au sein des conflits internationaux (celle du respect des droits de l'homme imposé aux nations et du droit humanitaire), que de l'autorité absolue du Conseil de Sécurité des Nations Unies dans le rôle de gendarme du monde. C'est donc indirectement, d'une part la voie vers un élargissement de la conception d'intervention armée et donc du contenu de la politique de défense, et d'autre part la mise en cause de l'action unilatérale d'une organisation régionale qui s'érigerait en « Sainte

Alliance pour tout et partout », bien que la France ait été un des acteurs principaux de cette organisation dans le conflit armé.

Le Premier Ministre s'est fait l'écho de ces principes en les réaffirmant dans son allocution à l'IHEDN du 22 octobre 1999. Propos nuancés par la mention selon laquelle « des circonstances peuvent se présenter dans lesquelles l'urgence humanitaire commande d'agir sans délai, mais cette démarche doit rester exceptionnelle ». Toutefois, l'adage selon lequel l'exception fait la règle devrait nous mettre en garde contre des exceptions répétées qui trouveraient leur justification même dans ce principe.

Il ne fait cependant pas de doute que le conflit du Kosovo fut la démonstration des limites de l'ONU. Le droit de veto des cinq membres permanents du Conseil de Sécurité, le nombre pléthorique d'Etats membres de l'ONU (185 au 1^{er} janvier 1999), leur diversité de taille, de moyens, d'influence internationale, le caractère bureaucratique et la lourdeur de l'administration onusienne, l'hétérogénéité à la fois des troupes engagées dans les missions et celle de ces troupes, par rapport au milieu dans lequel se déroule le conflit, l'évolution lente des mentalités et l'inertie due aux habitudes, sont autant de facteurs paralysants de l'action des Nations Unies.

Même si l'engagement de l'OTAN contre la Serbie tirait sa légitimité morale de plusieurs résolutions du Conseil de Sécurité fondées sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies (action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression), aucune résolution de l'ONU n'autorisait juridiquement cette intervention sous l'égide d'une superpuissance mondiale. Précisons toutefois que le règlement de ce conflit se fait sur la base de la résolution 1244 du Conseil de Sécurité.

Le fait que ces conflits ne soient plus précédés de déclaration de guerre officielle, ainsi que la mise en oeuvre de telles opérations armées unilatérales risquent, en outre, de créer des situations qui, paradoxalement, empêcheraient l'action des tribunaux de justice internationale.

Enfin, la dérive naturelle de la répétition de telles actions aboutirait à conforter les initiatives d'une organisation militaire ou d'une puissance à un niveau régional ou mondial, et à laisser la place au libre arbitre de celles-ci dans le choix entre les bons et les mauvais parmi les peuples à sauver. On n'a que trop vu, ces dernières années, des conflits barbares ignorés du reste du monde pour la seule raison que les êtres humains impliqués n'avaient rien d'autre à offrir que leur seule humanité.

Le choc que constitua, pour un certain nombre d'observateurs, le conflit au Kosovo, devait entraîner une réaction rapide et salubre des Nations Unies devant les violences exercées au Timor oriental ces derniers mois. Massacres répétés, exodes massifs relayés avec force et efficacité par la presse internationale provoquèrent sans délai la création d'une force d'interposition, INTERFET. La France n'a pas manqué d'y participer par l'envoi d'un détachement à vocation prioritairement humanitaire (antenne chirurgicale, moyens de transport aérien, deux bâtiments de la Marine nationale).

Ceci renforce la place de notre pays traditionnellement très présent dans les missions d'observation, de sauvegarde et de maintien de la paix. C'est encore le cas dans

de nombreux pays, notamment en ex-Yougoslavie, en Afrique, au Proche et au Moyen-Orient. Remarquons cependant que les forces engagées dans le soutien de la paix ont souvent à effectuer des actions de police, parfois même désarmées. Le maintien de l'ordre se substitue au maintien de la paix, ambiguïté qui risque de créer un trouble chez ceux qui en sont les acteurs. De là à penser que l'évolution contemporaine du rôle des forces armées confond les genres et par là même ne correspond ni à leur fonction ni à leur formation, constitue un pas vite franchi. Le glaive n'a pas été forgé bouclier.

Pour que l'actuel système de régulation de la paix internationale soit profondément remis en cause, il faudrait une crise mondiale de la plus extrême gravité ou un dysfonctionnement majeur au sein même de l'organisation qui entraînerait sa paralysie partielle ou totale.

Devant l'improbabilité d'un tel scénario à court terme, un certain nombre d'ajustements sont envisageables. Le chef de l'Etat proposera au « Sommet du millénaire » qui doit réunir, à New York à la mi-2000, tous les chefs d'Etat et de gouvernement de la planète, sept principes qui soutiendraient un nouvel ordre mondial à bâtir.

Le Conseil de Sécurité devrait être élargi, en ce qui concerne ses membres permanents, à certains pays émergents afin de mieux refléter le monde contemporain.

Des conflits d'un type nouveau impliquant le droit d'ingérence humanitaire et la défense des droits de l'homme devraient être analysés et précisés sans délais, leur importance, leur évolution et leurs conséquences s'avérant parfois dramatiques (Rwanda).

La place et le rôle des organisations régionales des Nations Unies seraient aussi à revivifier, leur proximité, leur meilleure connaissance des acteurs, leur adéquation aux cultures régionales s'avérant irremplaçables. Ainsi, le Premier ministre a-t-il souligné que la France « ne pouvait intervenir en tous lieux et en toutes circonstances », que « les limites de nos moyens militaires, le coût des opérations extérieures sont des contraintes dont il faut tenir compte ».

Ces quelques réflexions semblent correspondre aux trois orientations majeures de l'ONU, telles qu'elles sont réaffirmées :

- assurer l'autorité politique du Conseil de Sécurité sur les missions placées sous l'égide de l'ONU ;
- subordonner la participation d'unités françaises à des opérations des Nations Unies à des conditions politiques d'organisations précises ;
- renforcer l'expertise militaire mise à la disposition du Conseil de Sécurité.

Autant de principes à replacer dans le contexte de leur application au sein d'un monde mouvant et incertain par essence.

2.3.2. L'OTAN, les Etats-Unis et le continent européen

Considérée comme le vainqueur par forfait de la Guerre froide, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) reste la pierre angulaire de la défense de l'Europe en cas d'agression de l'un de ses membres ou de menace contre son territoire. L'ensemble des gouvernants des différents pays membres l'ont réaffirmé avec force lors du dernier sommet de Washington commémorant le cinquantième anniversaire de la création de l'Organisation. Pour autant, comme l'a réaffirmé le Président de la République aux ambassadeurs « la France n'acceptera jamais qu'une alliance régionale s'érige en Sainte alliance pour tous et partout. Ce rôle de gendarme du monde a été confié par la charte de l'ONU au Conseil de sécurité et à lui seul ». C'est là, la difficulté de toute interprétation de la politique française à l'égard de l'Alliance.

L'effondrement du système soviétique et la dissolution du Pacte de Varsovie, ainsi que leur conséquence immédiate, l'éloignement - à défaut de totale disparition - de toute menace majeure et directe aux frontières de l'Europe occidentale, n'ont en rien modifié cette perception. Bien au contraire l'instabilité et les incertitudes politiques dans l'ancienne Union soviétique, ainsi que la libéralisation et la démocratisation des Etats de l'Europe de l'Est conduisent la plupart de ces derniers à demander leur intégration dans l'Alliance, entraînant cette dernière à s'élargir progressivement dès lors que les nations candidates remplissent un certain nombre de conditions.

Cet élargissement progressif de l'OTAN s'accompagne conséquemment d'un accroissement de sa zone de responsabilité et donc d'intérêt en Europe, lié à la multiplication des crises et à la prise en compte de nouvelles menaces transnationales, comme le terrorisme, les trafics de drogue et les diverses activités des mafias. Il a conduit les membres de l'Alliance, aux premiers rangs desquels figurent les Etats-Unis et la France, à revoir la stratégie et les missions de l'OTAN pour les adapter à l'évolution de ce nouveau contexte géostratégique.

Très volontariste en matière de construction européenne et forte de sa position originale au sein de cette organisation ainsi que d'une solide expérience en matière de gestion de crises au cours de ces vingt dernières années, la France a cherché et cherche résolument à promouvoir le développement du pilier européen de l'Alliance. Il ne s'agit pas de réduire ou de minimiser le rôle de l'OTAN, dont la place centrale dans le système de défense de la France a été rappelée avec force à plusieurs reprises par les plus hautes autorités de l'Etat, mais bien d'accroître la responsabilité et le poids des pays européens dans celle-ci. Il ne s'agit pas non plus de distendre, et encore moins de rompre, le lien transatlantique entre les Américains et les Européens, qui demeure un gage tangible de stabilité et de solidarité occidentales et un obstacle à tout retour à cet isolationnisme américain si dommageable pour les Européens dans le passé.

Il s'agit, hors cas d'application de l'article V du Traité, c'est-à-dire hors le cas d'une menace majeure contre l'un des pays membres, de permettre à l'Europe d'une part, de mieux prendre en compte la défense de ses intérêts en pesant davantage sur les décisions et, d'autre part, d'être en mesure de conduire le cas échéant des missions de gestion de

crise de façon autonome. Le Président de la République l'a d'ailleurs rappelé devant l'IFRI le 4 novembre 1999: « Nous avons besoin d'une Europe capable d'agir soit au sein de l'Alliance atlantique, soit de façon autonome selon la nature des crises ». Il s'agit, en d'autres termes, de trouver un nouvel et véritable équilibre entre Américains et Européens. Comme le précise le préambule de la loi de programmation militaire 1997-2002 « le développement des capacités politiques et militaires des Européens et le renforcement du pilier européen de l'OTAN sont les deux volets indissociables d'une même politique ».

3. DES DEFIS INCERTAINS FACE AUXQUELS LA POLITIQUE DE DEFENSE DOIT METTRE EN OEUVRE UNE POLITIQUE INTERNATIONALE AFFIRMEE.

L'avenir est imprévisible et, au plan international, le proverbe latin « *si vis pacem para bellum* » demeure d'une vibrante actualité. Aussi, la rénovation de l'outil de défense doit être le socle de notre capacité d'agir ou de dissuader. Néanmoins, les menaces sont telles que c'est une politique de défense et de sécurité qui doit être établie, ce qui ne saurait se réduire au seul volet militaire. Enfin, cet affermissement de la volonté nationale au sein d'une Europe en construction, qui s'élargit à l'Est, passe par la formalisation d'une Europe de la défense et de la sécurité et par l'expression d'une politique internationale au service de la paix dans le monde et du développement. C'est sans doute ainsi que la France en Europe, en dépit de l'étroitesse de ses liens avec les Etats-Unis, participera à l'éclosion d'un monde réellement multipolaire où le rayonnement culturel et spirituel de la France et des autres pays européens pourra coexister.

3.1. La construction indispensable d'une Europe de la défense et de la sécurité dans le cadre d'une alliance équilibrée avec les Etats-Unis

3.1.1. A la lumière de la crise du Kosovo, le constat du traitement de la crise

Les événements en Bosnie-Herzégovine et plus récemment au Kosovo ont montré tout à la fois l'acuité et l'importance de la construction de l'Europe de la défense, mais aussi toute son ampleur et sa difficulté. Ils expliquent aussi l'intérêt récent et accru de plusieurs pays européens pour les propositions françaises comme l'ont souligné les déclarations de Saint-Malo et de Cologne.

Le problème n'en reste pas moins délicat et l'équilibre difficile à trouver. En période de réorganisation des outils de défense et de restrictions budgétaires, il n'est en effet pas aisé de militer pour la création, et donc le financement de nouveaux états-majors et organismes militaires et politico-militaires et, dans le même temps financer et participer au fonctionnement d'un organisme et d'états-majors déjà opérationnels, dont l'efficacité militaire et la cohérence ont été démontrées, en l'occurrence ceux de l'Alliance atlantique.

Conscients de cette réalité, de leurs propres divisions et de l'absence de réelle unité politique décisionnelle, les Européens hésitent à s'émanciper, sans assurance, de la puissance américaine. Les Américains de leur côté ne restent pas inactifs et ont proposé

l'été dernier par la voix de leur Secrétaire d'Etat à la défense, M. William COHEN, une vaste réflexion pour moderniser l'Alliance, appelée «Defence Capabilities Initiative », l'initiative sur les capacités de défense. Celle-ci vise à maintenir, voire à accroître l'avance technologique des forces militaires de l'OTAN, tout en assurant la cohérence et l'interopérabilité de leurs équipements. Le but est d'assurer la permanence de la supériorité militaire technologique de l'Alliance face à tout adversaire potentiel.

Tout en agréant, dans le principe, l'objectif, la France reste plus réservée sur son opportunité. Privilégier cette approche capacitaire et technique, bien qu'utile pour la crédibilité de l'Alliance, peut revenir en effet, concrètement, à favoriser l'industrie d'armement américaine et retarder d'autant la nécessaire et indispensable coopération européenne dans ce domaine. Surtout elle évite le débat de fond, d'ordre politique, voulu par la France sur la place et le rôle des Européens au sein de cette Alliance, place et rôle dont l'importance accrue est pourtant officiellement recherchée et encouragée par les dirigeants américains.

La France, dans les faits, participe donc activement à toutes les réflexions conduites au sein de l'Alliance, mais elle saisit toute occasion pour faire valoir avec force le point de vue européen. Concrètement, elle pratique avec succès ce que l'on peut appeler une intégration militaire de circonstance et occasionnelle, au service d'un principe politique affirmé d'autonomie de décision nationale et européenne.

Ce compromis acceptable autorise la réflexion et la mise en place progressive des institutions européennes propres à assurer l'unité et l'autonomie ultérieures de l'Union Européenne, sans exclure le cas échéant une action commune concertée. « Il faut », a dit M. JOSPIN le 22 octobre 1999 devant les auditeurs de l'IHEDN, « définir les outils militaires permettant de mettre en oeuvre les engagements souscrits à Cologne, qui impliquent de pouvoir recourir soit aux moyens de l'OTAN, soit à des moyens nationaux et multinationaux européens ».

Concrètement, la France milite pour que l'Europe de la défense se construise sur deux axes : l'identité européenne de défense au sein de l'Alliance, et la future "défense commune" de l'Union Européenne, autonome par rapport à l'OTAN, telle qu'elle est envisagée dans le Traité de Maastricht.

3.1.2. La France et l'UEO

Membre fondateur de l'UEO, et consciente des limites de l'Organisation, la France n'en défend pas moins ses atouts.

*** La coopération d'armement**

En 1993, un Groupe Armement de l'Europe occidentale (GAEO) était créé au sein de l'UEO. Fort de treize membres (les dix Etats membres de plein droit, plus la Turquie, la Norvège et la Danemark), le GAEO n'a cependant été qu'une structure transitoire. Lors de

sa réunion d'Ostende, le 19 novembre 1996, le Conseil de l'UEO a décidé de créer, conformément à la déclaration faite par l'UEO à Maastricht en 1991, un organe subsidiaire de l'UEO, l'organisation de l'armement de l'Europe occidentale (OAE), dont le but est de donner un nouvel élan à la coopération sectorielle.

Il s'agit, à terme, de promouvoir l'émergence d'une véritable " Agence des armements ". L'OAE est toutefois la première instance européenne qui, dans le domaine de l'armement, se trouve dotée de la personnalité juridique. La création de l'OAE marque une étape sur la voie par laquelle l'Europe peut construire cette politique et se doter enfin d'une véritable Agence des armements.

Parallèlement, et en dehors de l'UEO, la France, l'Allemagne, l'Italie et la Grande-Bretagne ont mis en place un "Organisme Conjoint de Coopération en matière d'Armement " ou " OCCAR", afin de mener à bien la réalisation de projets déjà finalisés (hélicoptère " Tigre ", satellite " Hélios 2 ", véhicule blindé " VBCI " etc.). L'OCCAR, qui ne dispose cependant pas encore de la personnalité juridique et ne peut donc contracter sous sa responsabilité propre, préfigure sans doute à un niveau embryonnaire, ce que pourrait être une future agence spécialisée et ouverte à un plus grand nombre de pays membres, ou candidats à l'Union Européenne.

* Capacité spatiale

Depuis son inauguration en 1993, à Torrejon, près de Madrid, le centre satellitaire de l'UEO a développé des capacités opérationnelles en s'appuyant, entre autres, sur les données d'Hélios. L'analyse des images satellitaires permet une utilisation, dans le cadre des procédures de vérification des accords de désarmement, de suivi ou de gestion des crises ou encore d'une surveillance plus générale à vocation maritime ou environnementale.

S'agissant de la gestion des crises, les années 1996 et 1997 ont d'ailleurs été marquées par l'accroissement du rôle opérationnel du centre de Torrejon. Celui-ci s'est vu confier un rôle majeur afin que le conseil et la cellule de planification soient à même d'établir une évaluation " en temps réel " de la situation en Albanie.

* Mais l'UEO semble incapable de résoudre les crises de son niveau.

Les menaces de guerre ont changé par rapport à la période où l'Europe était divisée par le rideau de fer : de nombreux Etats sont nés, grands et petits. Dans nombre d'entre eux, il est aisé d'identifier des conflits potentiels, qui se déroulent cependant à l'intérieur de frontières bien déterminées, puisqu'il s'agit, pour la plupart d'entre eux, de conflits de types ethniques. L'UEO a eu la possibilité d'intervenir dans le cadre des missions de Petersberg, mais elle n'a pas saisi ces opportunités.

Cependant, on peut considérer qu'elle en a les moyens. Elle dispose en effet de la cellule de planification pour l'identification des crises. Depuis 1997, l'UEO s'est particulièrement attachée à développer les capacités de l'organisation à s'impliquer

directement dans des opérations dites de "type Petersberg". Celles-ci ne relèvent pas directement du principe de légitime défense collective des Etats membres, mais d'interventions de sécurité précises et parfois durables dans un contexte déterminé et sur la base d'un mandat (Nations Unies, OSCE, OTAN) ou d'une demande expresse de l'Union européenne. L'UEO a ainsi mis en oeuvre des structures (cellule de planification, comité militaire etc.) et défini le cadre d'action d'unités militaires relevant de sa responsabilité. Elle s'est dotée d'autres structures. Elle dispose de groupes de forces interarmées multinationales.

Une occasion manquée a été le conflit au Zaïre, de même que, récemment la crise en Albanie. Ces missions ne demandaient pas de grands déploiements de moyens et, en tout état de cause, l'UEO, pour peu qu'elle en ait eu la volonté, disposait des moyens nécessaires pour protéger les actions humanitaires. Il est à regretter qu'elle soit freinée dans cette entreprise par des pays qui ont tant participé à sa construction.

* L'avenir prévisible de l'UEO

La crise d'identité de l'Union de l'Europe Occidentale tient à la restructuration générale du continent européen selon de nouvelles règles démocratiques. Si les textes n'opèrent apparemment aucune intégration institutionnelle de l'UEO, l'organisation, héritière et dépositaire du Traité de Bruxelles, se voit néanmoins assigner la mission de réaliser un objectif commun aux membres de l'Union Européenne, soucieux de s'affirmer à travers celle-ci, comme l'un des grands ensembles politiques et militaires mondiaux, tout en restant fidèle à l'Alliance Atlantique.

L'objectif est bien de développer l'UEO, aussi bien en tant que moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique, que d'organisation militaire autonome. A cette fin, l'UEO tendra à développer les étroites relations de travail entre l'UEO et l'Alliance et à renforcer le rôle, les responsabilités et les contributions des Etats membres de l'UEO au sein de l'Alliance. Cela s'effectuera sur la base de la transparence et de la complémentarité nécessaires entre l'identité européenne de sécurité et de défense, telle qu'elle se dégage, et l'Alliance.

Ce travail conceptuel sur l'identité européenne de sécurité et de défense est quasiment achevé tant au sein de l'OTAN que de l'UEO. Les consultations par le biais du conseil conjoint OTAN/UEO se sont enrichies ces dernières années en particulier sous l'impulsion des Allemands et des Français.

L'UEO ne doit pas être unie à l'OTAN par un lien de subordination et il convient de modifier la nature de ce lien pour parvenir à une véritable complémentarité. Au demeurant, l'emploi, parfois abusif, d'expressions telles que "bras armé de l'Union européenne", voire "d'embryon d'une future armée européenne", suscite une équivoque quant au rôle de l'UEO sur la base des textes précités. En effet et en premier lieu, les conditions d'un engagement militaire commun à tous les membres de l'Union Européenne, sans exception, n'ont à ce jour jamais été réunies. En second lieu, l'intégration de l'ensemble des forces de défense des différents pays européens, au sein d'une entité unique, paraît enfin réaliste, à

condition d'une définition de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Cela étant, les dispositions arrêtées à Maastricht ont marqué une orientation *a priori* irrévocable.

3.1.3. Les objectifs européens possibles

De manière assez paradoxale, les objectifs de défense de l'Europe sont et seront moins ambitieux que ceux de la France. De fait, les objectifs de défense de l'Europe seront vraisemblablement uniquement territoriaux, à savoir, la défense *stricto sensu* des frontières, au moins dans un premier temps. Ce que certains ont appelé la résolution des crises de conscience, en opposition à celles de sécurité ou d'intérêt, ne concerne pas pour l'instant l'Europe, et ce, pour de nombreuses raisons tenant à la construction même de l'Europe de défense.

En effet, on imagine difficilement, à court terme, une intégration de l'ensemble des forces nationales de défense de chaque pays dans une Europe souveraine et décisionnelle. Que l'on parle de volonté de construction d'une Europe de défense comme le font d'une voix unanime tant le Président de la République (discours aux ambassadeurs) que le Premier ministre (allocution devant l'IHEDN) est une chose, que l'on transfère concrètement les composantes particulières de la dissuasion à la Française à l'Europe en est une autre.

Il faut d'ailleurs noter que le seul sujet du transfert de l'arme nucléaire à une Europe de défense est non seulement quasiment tabou, mais surtout, et pour l'heure, n'autorise aucune réponse ou même tentative de prospective lorsque le sujet est soulevé. En outre, une absence d'intégration complète justifiera le maintien de politiques nationales de défense de chaque pays européen et donc d'objectifs propres.

Les règles européennes actuelles de fonctionnement ne permettront sûrement pas l'implication de l'Europe dans la solution de crises d'intérêt ou de conscience. Ainsi, on perçoit difficilement une implication de l'Europe dans la solution de crises de type Malouines (intérêt purement national), ou de type Timor (conscience internationale certes, mais pour laquelle de nombreux Etats européens peuvent ne pas se sentir concernés). De fait, comme les Etats-Unis, l'Europe n'a pas vocation à éteindre tous les foyers de crise du monde.

Il convient d'éviter que, dans les prochaines décennies, la future Europe de défense ne renonce à résoudre des crises d'intérêt ou de conscience, pour se cantonner, purement et simplement, à celles de sécurité, à savoir la conservation de l'intégrité de son territoire de l'Atlantique à l'Oural, et la préservation des équilibres intérieurs, territoriaux et ethniques, surtout en ce qui concerne son *limes* oriental.

Il n'en demeure pas moins que, du fait notamment des contraintes économiques, l'Europe de la défense peut commencer par se construire sur le plan industriel. La fusion Aérospatiale Matra et Dasa en est une illustration. D'autres arbitrages seront plus délicats, mais inévitables dans les toutes prochaines années. Peut-on par exemple, raisonnablement imaginer pour GIAT Industries un avenir autre qu'européen ?

De nombreuses synergies devront se mettre en place au niveau européen permettant de ce fait une meilleure rationalisation des dépenses et des énergies. Celles-ci pourraient, par exemple, se manifester sur le plan de la construction navale. L'Europe aura-t-elle besoin de plusieurs porte-avions ou peut-on imaginer une compression à ce niveau. Permettra-t-on ainsi au char ou à l'avion européen de passer du stade des intentions à celui de la réalité ?

Si cette mise en commun de moyens et d'hommes devait intervenir, on pourrait enfin comparer significativement les budgets de défense américain et européen tant sur le plan quantitatif, que surtout qualitatif. Il ne convient donc pas d'entrer en compétition avec les Etats-Unis, mais de faire et surtout de concevoir différemment...

3.1.4. La nécessité d'une défense européenne

L'Europe est tributaire des Etats-Unis pour assurer sa sécurité. Ceci contribue à fragiliser sa crédibilité internationale. Le traité d'Amsterdam prévoit que "la politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune".

L'intervention de l'OTAN au KOSOVO fut un succès militaire, mais a mis en évidence des faiblesses opérationnelles et la supériorité des capacités des Américains sur les Européens. Les pays européens de l'OTAN ont alloué moitié moins de ressources à leur défense que les Etats-Unis. Les dépenses globales de défense 1999 sont inférieures de près de moitié à celles des Etats-Unis (140 milliards de dollars). Le déficit européen est surtout celui de sa capacité de projection des troupes pour des déploiement type KFOR ou SFOR.

Le Conseil de COLOGNE lance le chantier de la défense européenne. Les Européens ont affirmé leur volonté de se doter de capacités militaires autonomes et d'intégrer au sein de l'U.E., l'Union de l'Europe occidentale, seule organisation à prévoir des garanties militaires de défense collective. Pour autant les Etats européens réaffirment que l'Alliance Atlantique reste le fondement de la défense collective. L'intention est de mettre en place un véritable dispositif de gestion des crises conduit par l'U.E., grâce auquel les Etats membres de l'Union, tant ceux qui sont membres de l'OTAN, que les neutres et les non-alliés, pourront participer pleinement et sur pied d'égalité aux opérations de l'U.E.

Le Président de la République a affirmé à STRASBOURG, le 19 octobre dernier, son intention de placer le dossier de la défense européenne au centre de la présidence française de l'Union, au cours du deuxième semestre 2000. Il avait déjà évoqué, le 3 juin

1999, trois axes prioritaires : le processus de décision, l'expertise militaire et les moyens militaires. Abordant, le cadre institutionnel, il a proposé la création d'une instance permanente à BRUXELLES auprès de Javier SOLANA, nouvellement chargé de la politique étrangère et de sécurité de l'U.E.

La PESC prend corps. Javier SOLANA, ancien secrétaire général de l'OTAN a été désigné pour donner enfin un vrai visage à l'Europe sur le plan international. Il a déclaré que le processus d'intégration européenne ne saurait se limiter à un simple élargissement, mais devrait comporter "un élargissement de sa substance alors que la création d'une identité européenne de sécurité et de défense est indispensable". Pour autant, le renforcement de cette identité ne signifie nullement "un affaiblissement du lien atlantique".

3.1.5. La France, la PESC et l'OTAN

L'OTAN restera un partenaire incontournable compte tenu de sa place dans les domaines économique, militaire et stratégique.

Politiquement, l'Alliance Atlantique demeure l'élément essentiel de la défense collective de l'Europe. Et même si « l'U.E. doit pouvoir assumer ses responsabilités dans un monde multipolaire », le Président de la République rappelle « le lien indéfectible qui unit les Etats-Unis à l'Europe ».

On peut admettre que les Etats-Unis, via le Pentagone, encouragent les Européens à dépenser plus pour leur sécurité, stigmatisent la réduction des budgets militaires du Vieux Continent. Mais l'approche est aussi schizophrénique - l'Europe doit être forte mais pas trop. La psychiatrie vient au secours d'un collaborateur de la Maison Blanche qui estime que l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense, "relève plus de la psychiatrie que de la diplomatie". Plus sérieusement, Madeleine ALBRIGHT décrit les limites exprimées par les trois D: non découplage (pas de relâchement des liens transatlantiques), non duplication (pas de structures ou de moyens faisant double emploi), non discrimination (pas de positions plus favorables pour les membres de l'U.E)...

Après n'avoir pu obtenir pour l'Europe un des postes clés au niveau des grands commandements de l'OTAN, la France s'est engagée vers la promotion de l'Identité européenne en matière de défense. Les démarches entreprises en 1995 et 1996 (nouvelles structures de commandement, relations OTAN/UEO, concept de GFIM⁹, participation

⁹ GFIM groupe de forces interarmées multinationaux

dans l'Etat-Major chargé de la planification) ont illustré les difficultés et les limites de réformer l'OTAN de l'intérieur. Il fallait donc rééquilibrer les relations OTAN/Europe.

Les Européens ont tenu à montrer, d'une part, leur volonté de faire prendre en compte leur point de vue diplomatique à Rambouillet, et, d'autre part, leur solidarité durant toutes les opérations militaires ainsi que leur volonté de participer au processus de décision, et sur le terrain, de façon significative.

L'évolution de la position britannique, formalisée par la Déclaration de Saint-Malo, et, plus récemment, le traité de Cologne de transformer l'Eurocorps en corps d'action rapide européen constituent des éléments notables pour densifier la politique de défense de l'Europe.

Malgré le programme de réforme de l'OTAN depuis 1998, la crise du Kosovo a avivé la nécessité pour les Européens de se doter d'un outil militaire autonome et complémentaire des américains.

L'initiative de la France pour une politique de défense de l'Europe constitue un essai à transformer durant la prochaine présidence française. L'acquisition d'une autonomie stratégique minimum serait d'ailleurs le projet que la France pourrait avancer en direction de ses alliés européens.

Comblant un fossé technologique, gérer des crises de proximité, mettre en place des critères de convergence des capacités militaires, sont des défis que, pour asseoir la crédibilité de sa volonté de politique de défense, l'U.E. devra prendre en compte rapidement.

3.2. L'affirmation d'une politique internationale prônant un monde multipolaire et la présence de la France et de l'Europe

3.2.1. L'accompagnement d'une politique internationale

La France, dans le cadre large d'une politique de défense, est amenée à développer nombre d'actions liées à ses intérêts de puissance, dans les domaines les plus divers : diplomatique, militaire, économique et culturel. Les responsabilités qui sont les siennes trouvent dans chacun de ces secteurs des domaines d'application touchant à la protection des intérêts fondamentaux du pays.

En matière diplomatique, il n'est pas nécessaire de rappeler la position de notre pays envers l'ONU. C'est sur les orientations nouvelles de la France que notre intérêt doit se porter. Quelques axes majeurs méritent d'être soulignés.

3.2.1.1. L'Amérique du Sud

Les alliances latines, longtemps secondaires, connaissent un développement récent, à la fois au niveau européen et mondial. Focalisée sur les relations franco-allemandes et franco-britanniques, en raison de l'importance de ces deux partenaires européens au sein de la Communauté, notre diplomatie prend en compte la présence plus affirmée de l'Italie et de l'Espagne, notamment. Des accords dans le domaine de l'industrie de défense (frégate Horizon, système Helios), de la coopération des polices (FIEP), des créations de forces européennes (EUROFOR, EUROMARFOR 1995), renforcées par des visites officielles de chefs d'Etats, notamment celle du Président de la République à Madrid marquent l'intérêt de la Nation pour la rive nord de la Méditerranée.

Ces alliances latines méditerranéennes ne doivent pas faire passer sous silence la latinité sud-américaine. Le désir souvent exprimé de l'Argentine, du Chili et à un niveau moindre du Brésil, de participer à l'aventure européenne en raison à la fois de leur passé historique et de l'influence dominatrice de leur voisin nord-américain, permet de penser que se trouve là une nouvelle voie. Le fait que le Brésil ait récemment mentionné la France comme puissance latino-française d'outre-mer, via la reconnaissance de la réalité de la Guyane française, le fait que ce département français d'Outre-mer, qui a la taille du Portugal, soit la plate-forme irremplaçable du programme spatial européen, qu'en outre ce territoire soit destiné à recevoir la qualité d'euro-péen au sein même d'un autre continent, ouvrent la voie à des orientations diplomatiques jusque-là en demi-teintes.

Cette politique latine est, de plus, directement liée aux intérêts qui sont les nôtres en Méditerranée.

3.2.1.2. La Méditerranée

Le Président de la République¹⁰ souhaitait proposer que se tienne, en 2000, le premier sommet de tous les chefs d'Etat et de gouvernement du bassin méditerranéen, dans la voie d'une relance du processus de Barcelone. Cette conférence, tenue en 1995, a dégagé un certain nombre de principes correspondant à des intérêts partagés : état de droit, respect des libertés et des droits de l'homme, non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat, non recours à la force, lutte contre la criminalité organisée, les trafics de drogue et d'armes, respect des traités de désarmement et de non-prolifération...

Au-delà de ces principes dont la lecture peut être nuancée au vu d'événements récents, force est de constater que la Méditerranée demeure une zone d'instabilité, de conflits d'intérêts, de problèmes de communication tout à fait particulière. La guerre du Golfe, les conflits répétés en ex-Yougoslavie, le terrorisme islamique (Algérie, Egypte), les difficultés de mise en oeuvre de la paix au Moyen-Orient, la question kurde, celle du Sahara occidental, les tensions incessantes entre la Grèce et la Turquie sont autant de révélateurs de malaises, de crises, de dysfonctionnements. Ceux-ci trouvent leur source dans les

¹⁰ Discours aux Ambassadeurs. Paris, 26 août 1999.

problèmes économiques internes, la disparité des richesses des Etats riverains et les migrations que cela entraîne, la surnatalité des nations jeunes et le sous-emploi, l'étroitesse des eaux méditerranéennes et les rivalités en matière de zones de pêche, la vaste question de l'approvisionnement en eau, celle de la pollution...

Mais au-delà d'un tableau trop pessimiste, la relance des relations franco-algériennes, le raffermissement continu des liens avec la Tunisie, ainsi que le Maroc, la part prise par notre pays au règlement du conflit et à l'établissement d'une paix durable entre Israël et le futur Etat palestinien, la relative normalisation des relations franco-lybiennes, la position de la France quant à l'embargo sur l'Irak, sont autant de facteurs positifs dans la voie de la construction d'un espace de paix, de coopération et de développement en Méditerranée.

3.2.1.3. L'Afrique

Au-delà du Maghreb, c'est vers l'Afrique que la France est traditionnellement tournée. Les accords de coopération et de défense sont les instruments essentiels de sa politique.

Il n'est pas nécessaire d'insister sur les difficultés les plus variées que connaît ce continent pour parvenir à un niveau de développement satisfaisant. Leur seule énumération suffit par contre pour convaincre de l'absolue nécessité d'aider l'Afrique à surpasser ses maux, tant pour être fidèle aux liens tissés avec certains pays à travers l'Histoire, que pour assurer un niveau de développement économique qui garantisse la paix.

Les accords de défense, mis en place à l'issue de la décolonisation voient leur conception et leur champ d'application élargis. Les unités déployées dans certains pays africains par des accords bilatéraux demeurent indispensables en assurant une prévention de crise non négligeable et en permettant des interventions à très court terme qui endiguent la diffusion de la crise. Mais l'essentiel demeure un travail de fond qui concilie la recherche du développement économique et une conception démocratique de la conduite des Etats. La seule défense cède la place à la coopération et à l'assistance. La France a dans ce sens créé le RECAMP (Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix) ainsi qu'un centre de formation au maintien de la paix en Côte d'Ivoire. Cela rejoint la philosophie de la sécurité des Nations Unies qui passerait avant tout par les organisations régionales. Il est enfin à remarquer que si la France consolide ses liens avec les pays africains francophones, elle s'ouvre simultanément à ceux non francophones, comme l'indiquent les déplacements du chef de l'Etat.

3.2.1.4. La Francophonie

La culture est un facteur non négligeable de l'influence française dans le monde, et au premier chef la francophonie. Constamment relancée, elle constitue la vitrine de notre culture et l'illustration des liens que nous avons tissés avec un certain nombre de peuples et de pays tout au long de l'Histoire. Mais force est de constater la place de plus en plus prééminente, dans le monde, de la langue anglaise, au détriment du français.

La diffusion de notre langue, sur la planète, ne constitue pas un objectif en soi. mais bien un des moyens privilégiés de faire face à un mode de mondialisation, celui de la pensée unique.

L'usage perpétué du français dans un certain nombre de réunions et d'assemblées internationales, les sommets de la Francophonie, la présence de plus en plus réduite des Alliances françaises dans le monde ne sauraient suffire à endiguer la montée de l'hégémonie d'une langue. C'est par le biais des moyens nouveaux de communication que le français doit s'affirmer, selon une politique et dans des termes qui, malgré l'existence des institutions de la francophonie, ne paraissent pas encore définis. La francophonie pourra alors continuer à vivre.

3.2.1.5. Le reste du monde

Les actions entreprises et renforcées en matière de politique internationale ne doivent pas cacher les lacunes de cette politique. Notre présence en Europe centrale et en Asie, notamment, montre ses faiblesses, même si l'Union européenne tisse avec elles des liens, en grande partie à l'initiative de la France (ASEAN - MERCOSUR). Mais le propre de la politique internationale est la mobilité, le changement constant de situations. L'actuelle place prédominante d'une super puissance dans les relations internationales ne signifie pas que le monde soit une fois pour toutes défini. A titre d'exemple, l'apparition de tensions dans les relations sino-américaines et la récente visite du premier des Chinois à Paris démontrent la possibilité d'une nouvelle orientation de notre action diplomatique entraînant la présence réaffirmée de la France sur la scène internationale.

3.2.2. La puissance française dans la mondialisation de l'économie

Notion complexe aux acceptions multiples, on peut considérer que la puissance est caractérisée principalement par deux éléments : une indépendance vis-à-vis des autres acteurs, et une dépendance de ces derniers vis-à-vis du puissant. Entendu de la sorte, peut on dire alors que la France soit encore une des grandes puissances de notre monde ?

En fait, la France, sans être la première puissance mondiale, dispose d'atouts économiques non négligeables : 4^{ème} PIB représentant 3,5% du PIB mondial ; 11^{ème} PIB par habitant ; 4^{ème} puissance exportatrice (seconde pour les seuls services), 5,3% des parts du marché mondial des exportations, parts maintenues depuis 25 ans malgré la montée des pays émergents...

Les moments forts de l'ouverture à la compétition internationale sont la création du Marché commun en 1957, la plan de stabilisation de 1969, le choix de la désinflation compétitive de 1983, la libéralisation des prix et des capitaux de 1986 à 1990 et la perspective de la monnaie unique depuis 1992. Parallèlement, on observe que le commerce

extérieur français n'est pas conjoncturellement, mais structurellement excédentaire. Depuis 1993, la France est exportatrice nette de capitaux à longs termes. L'Hexagone demeure une destination très recherchée par les investisseurs étrangers, notamment les Etats-Unis, et ce, en raison de sa position privilégiée au coeur de l'Europe, de la taille de son marché intérieur, de la qualité de ses infrastructures et de la productivité de sa main d'oeuvre.

Signe également d'une course au gigantisme au sein d'un monde en pleine mutation où la globalisation et la mondialisation sont toujours plus accentuées: la fusion annoncée le 14 octobre 1999 par le groupe français Aerospatiale Matra et l'allemand DASA. Baptisé EADS (European Aeronautic Defense and Space Company), le nouvel ensemble aéronautique et de défense sera le numéro trois mondial derrière les américains Boeing et Lockheed Martin, et devant le britannique British Aerospace.

Toutefois, bien qu'il soit incontestable que la France, tout comme bon nombre de ses voisins européens, fasse partie des Etats disposant d'une réelle puissance technologique, tout particulièrement dans le domaine de la Recherche et du Développement, force est de constater qu'elle peine quelque peu à concrétiser son formidable potentiel économique. En effet, dans ces domaines clés, il existe indéniablement un décalage entre les capacités scientifiques de notre pays, et sa position technologique et industrielle. Cet apparent paradoxe conduit naturellement à la conclusion que la France n'exploite pas avec l'efficacité souhaitée son potentiel scientifique. De fait, si l'on compare notre situation à celle des Etats-Unis dans le domaine de la recherche et du développement, les indicateurs économiques indiquent que ce secteur représente le tiers de la croissance américaine et que le développement des entreprises de nouvelles technologies génère six emplois induits pour un créé.

Or nous sommes encore bien loin, pour ce qui nous concerne, de ces performances. De plus, si en termes relatifs, la position de la France n'est pas mauvaise, force est de reconnaître qu'en termes d'applications industrielles, notre pays souffre d'un retard important.

A nous donc de rechercher et de trouver les solutions d'avenir pour contrecarrer ou seulement limiter la montée de ces nouvelles menaces...

CONCLUSION

La seconde guerre mondiale s'est réellement achevée le 4 septembre 1994, lorsque l'armée russe quitta l'Allemagne réunifiée. Cette même année, le Livre blanc sur la Défense tirait les conclusions du nouvel environnement géostratégique de la France. Il tentait d'identifier les nouveaux risques et menaces auxquels la France devait se préparer.

L'accélération de la décomposition de l'ancien ordre mondial, notamment sur le territoire européen, a fait du Livre blanc un document d'étape. La guerre en Bosnie, puis l'intervention de l'OTAN au Kosovo, les interventions en Somalie, au Rwanda et au Timor, le regain de tension nucléaire indo-pakistanaise, le refus des Etats-Unis de ratifier le traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires (CTBT), de même que le projet de Washington de renégocier le traité sur les missiles anti-balistiques qui le lie à Moscou sont autant de circonstances qui ont conduit à prolonger la réflexion menée par le Livre blanc et à préciser la formulation de la doctrine de défense française.

Ainsi, sur le plan de la politique militaire, la France a fait le choix radical de l'armée professionnelle. Pour ce qui concerne son outil, l'accent est mis sur la rationalisation et la réduction des programmes lourds.

La politique militaire affiche ainsi une cohérence et une lisibilité certaines. Pour autant, celle-ci n'est qu'un élément de la politique de défense. Or, cette dernière est sensiblement plus difficile à appréhender. En effet, elle est constituée de domaines aussi variés que la politique diplomatique, la défense du modèle économique, social, culturel national, la politique militaire s'en faisant l'écho.

Or, la perception impressionniste de la politique de défense française que l'on peut avoir à l'issue de l'analyse qui précède, résulte principalement du fait que cette mise en cohérence fait défaut. Si les raisons en sont multiples, on peut mettre en exergue les principales.

Il ne semble pas contestable que celles-ci résident dans un défaut de volonté et dans un manque de moyens. On observe en effet clairement les tentatives de la France pour défendre ses intérêts dans le monde, seule ou en partenariat avec ses voisins européens. Pour autant, force est de constater que les objectifs sont loin d'être atteints. Et si, dans le domaine militaire, l'Europe de la défense semble devoir s'affirmer davantage, le choix majeur de son organisation au sein de l'OTAN (en tant que pilier européen) ou partiellement en dehors (au sein de l'UEO) ne semble pas encore clairement effectué, à quelques mois de la double présidence française de l'UE et de l'UEO. Dans cette perspective, il est impératif de déterminer clairement les intérêts de la France et de l'Europe dans le monde, et quelle est la stratégie de la seule superpuissance mondiale à leur égard. Face à la volonté de puissance des Etats-Unis, qui, par exemple, pourrait épuiser l'Europe dans une relance de la course aux armements, de la même façon que l'URSS a pu en être victime, quelle est la stratégie de l'Europe? Pour l'heure, celle-ci semble hésiter, avec une

tendance largement répandue d'adopter une attitude de type "centre-européenne"¹¹, à savoir:
la prospérité économique aux conditions politiques et militaires des Etats-Unis.

L'Europe serait-elle tentée par le protectorat ? Elle n'en vivrait pas moins en paix...

¹¹ faisant ainsi référence à la position des pays d'Europe centrale sur l'OTAN.