

LIVRE BLANC

DÉFENSE
ET SÉCURITÉ
NATIONALE

2013

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2013.

ISBN : 978-2-11-009358-5

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L.112-5, 2° et 3° a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droits ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4). Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

Sommaire

Préface du Président de la République	7
Introduction : pourquoi un Livre blanc ?	9
Chapitre 1 - La France dans le nouveau paysage stratégique	13
A. La France, puissance européenne au rayonnement global	13
B. La France engagée dans des constructions institutionnelles qui accroissent sa sécurité mais aussi ses responsabilités	15
Chapitre 2 - Les fondements de la stratégie de défense et de sécurité nationale	19
A. Préserver notre indépendance et notre souveraineté	19
B. Assurer la légitimité de nos actions nationalement et internationalement	23
Chapitre 3 - L'état du monde	27
A. Ruptures et évolutions	27
B. Les menaces de la force	33
C. Les risques de la faiblesse	39
D. Les menaces et les risques amplifiés par la mondialisation	41
Chapitre 4 - Les priorités stratégiques	47
A. Protéger le territoire national et les ressortissants français, et garantir la continuité des fonctions essentielles de la Nation ...	47
B. Garantir ensemble la sécurité de l'Europe et de l'espace nord-atlantique	51
C. Stabiliser ensemble le voisinage de l'Europe	53
D. Participer à la stabilité du Proche-Orient et du Golfe Arabo-Persique	56
E. Contribuer à la paix dans le monde	57

Chapitre 5 - L'engagement de la France dans l'Alliance Atlantique et dans l'Union européenne	61
A. La France dans l'OTAN	62
B. La France dans l'Union européenne	64
Chapitre 6 - La mise en œuvre de la stratégie	69
A. La connaissance et l'anticipation	70
B. La dissuasion	75
C. La protection	76
D. La prévention	79
E. L'intervention	82
Chapitre 7 - Les moyens de la stratégie	87
A. Un contrat opérationnel et un modèle d'armée adapté au nouveau contexte	88
- Quatre principes directeurs	88
- Contrat opérationnel	90
- Modèle d'armée	93
B. L'approche globale dans la gestion des crises extérieures	98
C. Les moyens de la prévention et de la gestion des crises sur le territoire national	101
- L'analyse de risque	101
- La protection du territoire et de ses approches	102
- La lutte contre le terrorisme	104
- Assurer la continuité des fonctions essentielles	105
- La lutte contre la cybermenace	105
- La protection du potentiel scientifique et technique de la Nation	107
- La lutte contre la prolifération et les trafics d'armes	108
- La lutte contre les trafics de drogue et les trafics d'êtres humains	108
- Améliorer la capacité de l'État à répondre aux crises	109
- Les outre-mer	110
- Les objectifs de capacités pour le territoire national	111
- La dimension européenne de la sécurité nationale	112
D. Les femmes et les hommes au service de la défense et de la sécurité nationale	113
E. L'industrie de défense et de sécurité	124

Conclusion récapitulative	133
- La protection	134
- La dissuasion	135
- L'intervention	135
- La connaissance et l'anticipation	137
- la prévention	138
- Un effort budgétaire adapté	138
- Le modèle d'armée	138
- Les femmes et les hommes de la défense et de la sécurité nationale	140
- L'industrie de défense et de sécurité	140
Annexes	143
- Lettre de mission du Président de la République au Président de la commission du Livre blanc	145
- Décret portant création de la commission du Livre blanc	148
- Composition de la commission du Livre blanc	151
- Personnalités auditionnées par la commission	154
- Les équipes de la commission du Livre blanc	156
- Liste des principaux acronymes	157

Préface du Président de la République

Au lendemain de mon élection, j'ai demandé qu'un nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale soit établi. J'ai en effet considéré que l'état du monde appelait de nouvelles évolutions stratégiques. Qui ne voit que le contexte a sensiblement changé depuis 2008 ? L'Europe avance sur la voie d'une intégration économique et financière, mais au prix d'une maîtrise sévère des dépenses publiques des principaux pays membres. Les États-Unis s'apprêtent à mettre fin à une décennie d'engagements militaires et revoient leurs priorités, dans un contexte de remise en ordre de leurs finances publiques. Les puissances émergentes, et notamment la Chine, ont commencé un rééquilibrage de leur économie afin de répondre aux besoins de leur classe moyenne. Enfin, le monde arabe est entré dans une nouvelle phase, porteuse d'espoirs mais aussi de risques, comme nous le rappelle la tragédie syrienne. Dans le même temps, les menaces identifiées en 2008 – terrorisme, cybermenace, prolifération nucléaire, pandémies... – se sont amplifiées. La nécessité d'une coordination internationale pour y répondre efficacement s'impose chaque jour davantage.

Cette situation ne prend pas la France au dépourvu. Son histoire n'a en effet jamais cessé d'être mêlée à celle du monde. Par son économie, par ses idées, par sa langue, par ses capacités diplomatiques et militaires, par la place qu'elle occupe au Conseil de sécurité des Nations unies, la France est engagée sur la scène internationale, conformément à ses intérêts et ses valeurs. Elle agit en concertation étroite avec ses partenaires européens comme avec ses alliés, mais garde une capacité d'initiative propre.

Je suis reconnaissant à la commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale d'avoir contribué à éclairer nos choix. Pour la première fois, elle comprenait – outre des parlementaires, des représentants de l'État, des experts indépendants – deux Européens, un Allemand et un Britannique. Cette ouverture a un sens.

Le Livre blanc met l'accent sur les trois priorités de notre stratégie de défense : la protection, la dissuasion, l'intervention. Elles se renforcent mutuellement. Elles ne sont pas dissociables. Nous devons veiller à protéger les Français, y compris face aux risques de la cybermenace, garder la crédibilité de notre dissuasion nucléaire et préciser notre capacité à prendre l'initiative

des actions conformes à nos intérêts et à ceux de la communauté internationale. Il s'agit de veiller à la sécurité de la France en mobilisant les énergies dans un effort national, qui doit lui-même s'inscrire dans le cadre plus large de la construction d'une défense européenne efficace.

Le Livre blanc tient compte de l'évolution de nos moyens de défense dans la contrainte budgétaire que nous connaissons. Une volonté claire est affichée au bénéfice de capacités autonomes et réactives de projection reposant sur des forces bien entraînées, bien équipées et bien renseignées. Elles devront être en mesure d'avoir un impact décisif dans les régions où les menaces sont les plus grandes sur nos intérêts et ceux de nos partenaires et alliés. Elles démontreront que la France est prête à assumer ses responsabilités, comme elle l'a fait au Mali.

Cette mission n'est pas seulement l'affaire de l'État. C'est aussi celle pour partie des collectivités locales et, sur le plan de la protection de leurs intérêts, celle des entreprises. Ce constat a conduit à la mise en place en 2008 du concept de sécurité nationale. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale trace donc une perspective d'avenir pour la défense de la France, qui a maintenant besoin, pour se réaliser, de l'engagement de tous, militaires, personnel des services de renseignement, policiers, gendarmes, diplomates, agents publics, bénévoles, mais aussi simples citoyens, tous acteurs de notre sécurité nationale.

François Hollande

Introduction : pourquoi un Livre blanc ?

Ce Livre Blanc est publié cinq années après le précédent. Des événements de grande portée se sont en effet produits dans la période écoulée, et la volatilité du contexte stratégique constatée dans le Livre blanc de 2008 s'est confirmée. La France doit en évaluer les implications pour sa stratégie de défense et de sécurité nationale. Dans un monde en mutation rapide, notre pays doit s'adapter avec agilité, tout en inscrivant son action dans une vision stratégique. L'horizon de ce Livre blanc reste donc un horizon de long terme, d'une quinzaine d'années. La stratégie de défense et de sécurité nationale vise à définir les principes, les priorités, les cadres d'action et les moyens qui assureront dans la durée la sécurité de la France. Elle sera désormais régulièrement révisée tous les cinq ans, tout en continuant de se situer dans une perspective de long terme.

La crise financière qui a frappé le monde rompt avec le contexte décrit dans le précédent Livre blanc. Elle oblige de nombreux États à ajuster leur posture de défense et de sécurité. Elle a mis en évidence la dimension économique de la sécurité nationale : l'indépendance de la Nation est menacée si le déséquilibre des comptes publics place celle-ci dans la dépendance de ses créanciers. Les décisions concernant les ressources publiques consacrées à la défense et à la sécurité doivent prendre en compte non seulement les menaces auxquelles nos forces sont appelées à répondre, mais également les risques qui pèsent sur notre indépendance économique. Un juste équilibre doit être trouvé entre ces deux priorités, afin que l'effort consacré à la défense et à la sécurité soit cohérent avec le nécessaire assainissement des finances publiques et assure l'adéquation dans le temps de notre outil de défense et de sécurité nationale avec nos responsabilités internationales et l'évolution de notre environnement stratégique.

La crise a eu des répercussions importantes sur nos grands partenaires et alliés. Les États-Unis réduisent leurs dépenses militaires et réorientent une partie de leur effort dans ce domaine vers l'Asie-Pacifique. Ces évolutions sont de nature à conduire notre allié américain vers plus de sélectivité dans ses engagements extérieurs. Elles se traduisent également par une pression accrue sur les Européens pour qu'ils prennent en charge les problèmes de sécurité qui

les concernant le plus directement. En Europe, la crise a conduit l'Union européenne à franchir, dans le domaine économique et financier, des pas très importants vers une intégration beaucoup plus forte, qui, à terme, peut ouvrir une nouvelle perspective politique. Cependant, dans le domaine de la sécurité, la contrainte budgétaire s'est d'abord traduite par une baisse constante des budgets de défense, sans qu'une coordination entre Européens permette d'en atténuer l'impact sur l'effort global de défense de l'Union.

Ces évolutions se produisent alors que l'éventail des défis que nos forces de défense et de sécurité doivent relever reste très ouvert. Des surprises, voire des ruptures stratégiques, sont possibles, et même probables. Parmi les événements politiques récents qui modifient de façon importante et imprévue le paysage stratégique, les révolutions politiques et sociales dans le monde arabe occupent une place particulière. Elles ont ouvert, dans le voisinage immédiat de l'Europe, une nouvelle phase historique, qui porte en elle des promesses mais aussi des risques, comme nous le rappellent la situation en Libye et la tragédie syrienne. Pour la France et pour l'Europe, qui sont liées au monde arabe par une longue histoire, l'évolution pacifique de cette région du Monde est un enjeu majeur. Cet enjeu est à certains égards comparable au défi qu'a représenté, après la fin de la Guerre froide, le retour réussi des anciens pays communistes dans l'espace démocratique européen.

Les menaces militaires n'ont pas disparu. La croissance rapide des budgets de défense dans nombre de pays, en particulier en Asie, atteste leur réalité ; et les nombreuses opérations militaires dans lesquelles la France a été engagée au cours des dernières années (Afghanistan, Côte d'Ivoire, Libye, Mali) démontrent que l'action militaire reste une composante importante de notre sécurité. Dans le même temps, les risques et les menaces auxquels la Nation doit faire face se sont multipliés en se diversifiant. Le terrorisme, la cybermenace, le crime organisé, la dissémination des armes conventionnelles, la prolifération des armes de destruction massive, les risques de pandémies, les risques technologiques et naturels peuvent affecter gravement la sécurité de la Nation. Le Livre blanc de 2008 en avait fait le constat, que l'évolution des dernières années n'a pas démenti.

Le concept de sécurité nationale, introduit par le Livre blanc de 2008 et inscrit dans la loi du 29 juillet 2009, a répondu à cette évolution. Visant un objectif plus large que la simple protection du territoire et de la population contre des agressions extérieures imputables à des acteurs étatiques, il traduit la nécessité, pour la France, de gérer les risques et les menaces, directs ou indirects, susceptibles

d'affecter la vie de la Nation. Par menaces, on entend toutes les situations où la France doit être en mesure de faire face à la possibilité d'une intention hostile. Par risques, on entend tous les périls susceptibles, en l'absence d'intention hostile, d'affecter la sécurité de la France : ils comprennent donc aussi bien des événements politiques que des risques naturels, industriels, sanitaires ou technologiques. Dans un monde complexe et interconnecté, il serait illusoire de prétendre que l'absence de risques est possible. Le concept de sécurité nationale exprime la volonté d'adopter une approche globale dans l'identification des risques et des menaces comme dans la réponse qu'il convient de leur apporter en combinant un ensemble de moyens qui incluent la connaissance et l'anticipation, la protection, la prévention, la dissuasion et l'intervention. En privilégiant cette approche, la France a adopté une démarche analogue à celle de la plupart de ses grands partenaires et de l'Union européenne.

Nous vivons dans un monde où le développement des réseaux et la circulation toujours plus intense des personnes, des marchandises, des capitaux et des informations relativisent la notion de frontière et multiplient les interdépendances. Ces évolutions peuvent être un facteur de vulnérabilité dans la mesure où elles facilitent la propagation des crises et peuvent en augmenter l'impact. Elles peuvent devenir un atout, dès lors que, tirant toutes les conséquences du fait que notre sécurité ne commence pas à nos frontières, nous saurons bâtir, avec nos partenaires et alliés, des réponses collectives. Ceux-ci sont en effet confrontés aux mêmes risques et aux mêmes menaces que nous, et nous devons avec eux construire les solidarités et rechercher les capacités communes qui correspondent aux interdépendances qui nous lient.

Nos partenaires sont, au premier chef, les États membres de l'Union européenne avec lesquels la France s'est reconnue, depuis plus d'un demi-siècle, une véritable communauté de destin. Celle-ci est pour la France une raison supplémentaire de porter une attention vigilante à ses propres capacités nationales. Dans un contexte stratégique où l'Europe est appelée à assumer une plus grande part de responsabilité pour sa sécurité, des réponses plus collectives de l'Union européenne appellent des moyens en partage et un engagement fort et coordonné de chacun de ses États membres, la crise financière donnant à celles-ci un caractère d'urgence. Pour sa part, la France estime qu'elle contribuera d'autant mieux à une réponse collective qu'elle aura su garder une capacité d'initiative et d'entraînement.

De fait, face à des menaces et des risques divers, chaque acteur doit être pleinement engagé, mais aucun ne peut prétendre apporter seul la réponse.

Au niveau national, les responsabilités sont de plus en plus partagées entre l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs d'infrastructures vitales. S'il incombe toujours à l'État d'organiser et de mettre en œuvre ses propres capacités, civiles et militaires, il lui appartient désormais aussi de rendre possible une mobilisation et une coordination de ressources beaucoup plus larges. La stratégie de défense et de sécurité nationale doit permettre une meilleure orchestration et une plus grande cohérence dans la mobilisation de tous les acteurs concernés pour bâtir la résilience de la Nation. Au niveau européen, en clarifiant le chemin que la France a décidé d'emprunter pour assurer sa sécurité, le Livre blanc vise à ouvrir avec les membres de l'Union un dialogue approfondi appelant une nouvelle ambition. Ce dialogue vise à substituer à des dépendances subies des interdépendances organisées, et à concilier ainsi souveraineté et dépendances mutuelles. Au niveau global, il a pour objet d'expliciter comment la stratégie de la France s'insère dans la perspective plus large de la contribution de notre pays à un ordre international fondé sur la paix, la justice et le droit.

Face aux risques et aux menaces, la première condition du succès demeure la volonté déterminée d'y faire face en consentant l'effort nécessaire. La défense et la sécurité de la Nation reposent sur l'intervention des institutions publiques, civiles et militaires. Elles requièrent la sensibilisation, l'association, et l'adhésion de l'ensemble de nos concitoyens. Les Français sont acteurs et responsables de leur propre sécurité. L'esprit de défense, au sens le plus large du terme, est à cet égard le premier fondement de la sécurité nationale. Il est la manifestation d'une volonté collective, assise sur la cohésion de la Nation et une vision partagée de son destin.

Chapitre 1

La France dans le nouveau paysage stratégique

A. La France, puissance européenne au rayonnement global

Sans sous-estimer les capacités de nuisance de certains acteurs étatiques ni exclure le risque de rupture stratégique, la France n'est plus confrontée aujourd'hui à une menace militaire conventionnelle directe et explicite contre son territoire. À la différence de beaucoup d'autres pays, elle a la chance, inédite dans son histoire, d'être, avec ses partenaires européens, dans une situation exceptionnelle de paix et de stabilité. Elle fait partie d'un ensemble politique, l'Union européenne, qui a rendu impensable la perspective d'un conflit en son sein. Qui plus est, depuis la fin de la Guerre froide, le continent européen n'est plus à l'épicentre de la confrontation stratégique mondiale. C'est une situation sans précédent dans l'histoire de notre continent : depuis plus d'un demi-millénaire, l'Europe a été au cœur des conflits de puissance de l'histoire mondiale, soit qu'elle ait façonnée celle-ci par ses entreprises coloniales, soit qu'elle l'ait subie avec deux guerres mondiales et la longue guerre froide qui ont marqué le dernier siècle. Aujourd'hui, l'Europe concourt à la sécurité collective en intervenant dans la gestion de crises régionales. Elle le fait en promouvant des valeurs qui ont une portée universelle. Il est aujourd'hui, difficilement imaginable qu'elle puisse être à l'origine d'un grand conflit. Cette situation est nouvelle pour elle et singulièrement pour la France.

Le destin de la France reste profondément lié à l'évolution globale du monde : du fait de sa géographie, de son histoire, de sa langue, de l'ouverture de son économie et du rôle politique qu'elle veut continuer à jouer sur la scène internationale. Son avenir et sa prospérité en sont inséparables.

La France est présente sur tous les océans et sur la plupart des continents, notamment grâce aux outre-mer. Outre leur importance économique et stratégique, ces territoires permettent à notre pays d'entretenir des relations particulières avec des pays éloignés de l'Europe et lui valent d'être reconnu

comme partenaire par de nombreuses organisations régionales pour lesquelles il est souvent le seul État européen ainsi associé. La zone économique exclusive de la France, qui couvre 11 millions de km² - soit 3 % de la surface des mers du globe - est la deuxième derrière celle des États-Unis. Elle recèle de nombreuses ressources halieutiques, minérales et énergétiques dont l'exploitation constitue un atout très important pour notre économie.

La France maintient une présence globale sur la scène internationale, où elle dispose du deuxième réseau diplomatique dans le monde après celui des États-Unis. Puissance militaire reconnue, elle conserve une capacité d'intervention crédible qu'elle a mise en œuvre à maintes reprises.

La présence de la France se manifeste également à travers la diffusion de sa langue et le rayonnement de sa culture et de ses valeurs. Plus de 220 millions de personnes pratiquent couramment la langue française, réalité qui donne toute sa signification politique à l'Organisation internationale de la francophonie. Plus de 10 % des livres traduits en langue étrangère le sont à partir de notre langue. De même, la part de la France dans l'ensemble des publications scientifiques est de 4,2 %, ce qui la place en sixième position mondiale. En outre, quels que soient les aléas des relations politiques internationales, beaucoup de pays attendent de la France, nation de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, qu'elle reste toujours fidèle au meilleur de ses valeurs.

Par ailleurs, la France connaît depuis des siècles un brassage constant de sa population : elle est présente à travers le monde et le monde est présent en son sein. Près de deux millions de nos compatriotes vivent aujourd'hui à l'étranger et parmi eux, plus de 70 000 jeunes qui y poursuivent des études. Ils sont des relais d'influence de notre pays et permettent à la France d'être à l'écoute du monde. Près de quatre millions d'étrangers vivent en France, et près d'un Français sur cinq a au moins un parent étranger. Ces brassages, dès lors qu'ils sont maîtrisés et ne mettent pas à l'épreuve les liens de solidarité et les valeurs de la communauté nationale, sont un atout pour notre pays qui s'est toujours enrichi de ces différences. Ils attestent que la France continue de porter les espoirs de beaucoup de jeunes, qui espèrent trouver dans notre pays la promesse d'une vie meilleure et lui donnent une population nettement plus jeune que la moyenne européenne. La France doit savoir répondre à leur espérance et mobiliser leur dynamisme.

Alors qu'elle représente moins de 1 % de la population du globe, la France crée 4 % du produit intérieur brut mondial, ce qui la situe au cinquième rang

mondial. Son économie dépend de plus en plus du commerce international : malgré l'augmentation du poids des pays émergents, la France reste le cinquième exportateur mondial de marchandises et contribue en valeur à 3,4 % du commerce mondial.

La réalité sociologique et la puissance économique de la France ne sont donc pas dissociables de la marche du monde. Il en est ainsi depuis des siècles et la mondialisation des flux et des échanges a encore accentué l'intensité de cette interdépendance. Notre pays y trouve les ressources nécessaires au dynamisme de son économie par l'extension du champ de son commerce. Par son ouverture à la diversité des peuples, il y trouve en outre une source d'enrichissement culturel et de vitalité de sa société. En retour, la puissance qu'elle représente, l'intérêt qu'elle suscite et les moyens d'action dont elle dispose confèrent à la France une faculté importante d'influer sur son environnement.

Les nombreux partenariats stratégiques de la France, ainsi que les partenariats de défense conclus avec plusieurs pays, confortent sa position d'influence au niveau mondial. Ces accords sont un multiplicateur de puissance au service de la paix et de la stabilité du monde. Cette évolution procède de la volonté de la France de nourrir, d'approfondir ou de consolider des relations bilatérales pérennes qui constituent, pour elle et chacun de ses partenaires, autant d'occasions de conforter leur sécurité respective.

L'ouverture de la France au monde est également renforcée par la participation active de notre pays à de nombreuses organisations multilatérales (institutions de Bretton Woods, OSCE, OIT, Organisation internationale de la Francophonie ...) et, s'agissant en particulier de sa défense et de sa sécurité, à trois grandes institutions nées de la Seconde Guerre mondiale, l'ONU, l'OTAN et l'Union européenne.

B. La France engagée dans des constructions institutionnelles qui accroissent sa sécurité mais aussi ses responsabilités

Membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, la France joue dans cette enceinte un rôle actif dans la prévention et la gestion des crises. La position privilégiée qu'elle y occupe a d'autant plus de prix que le Conseil de sécurité saura demeurer l'organe clef de la sécurité collective et de la paix mondiale. Cinquième contributeur financier des Nations unies, la France a démontré, à de nombreuses reprises, sa capacité d'entraînement politique :

qu'il s'agisse de mettre fin à la guerre au Liban en 2006 ou, plus récemment, en Libye, en Côte d'Ivoire ou au Mali. Convaincue que la légitimité du Conseil de sécurité repose à la fois sur sa représentativité et sur son efficacité, elle est favorable à une réforme de la composition de celui-ci et s'efforce d'accroître l'efficacité de ses actions.

La France partage avec les États-Unis d'Amérique un lien bicentenaire qui a démontré à maintes reprises sa solidité, en particulier au cours des deux guerres mondiales. Ce lien a pris une dimension institutionnelle avec la fondation de l'Alliance Atlantique. Celle-ci exprime entre les États-Unis, le Canada et l'Europe une profonde communauté de valeurs et d'intérêts. La France a pris une part active aux opérations de l'OTAN, notamment en ex-Yougoslavie, en Afghanistan et en Libye. Depuis sa pleine participation au commandement militaire intégré, elle assume l'un des deux grands commandements stratégiques. Elle entend ainsi contribuer activement à la vitalité et à l'avenir de l'organisation, alliance de défense collective indispensable et, à ce titre, composante majeure de sa défense et de sa sécurité.

Membre fondateur de l'Union européenne, la France appartient à un ensemble de 500 millions de citoyens unis par des valeurs communes de démocratie, de justice et de paix. La construction européenne, permise par la réconciliation franco-allemande, a marqué un tournant historique pour notre pays, qui a fait le choix de lier son destin à celui de ses partenaires européens. L'Union européenne demeure une entreprise unique : elle rassemble dans un projet commun de démocratie et d'économie de marché des nations à la fois désireuses de préserver leurs spécificités nationales et déterminées à gérer leurs différences en privilégiant la négociation et le droit plutôt que le recours à la force. En ouvrant à ses membres la possibilité de forger ensemble les conditions d'un avenir partagé, l'Union européenne conforte leur capacité de conserver la maîtrise de leur destin dans l'environnement de la mondialisation. Ce projet a prouvé sa valeur et sa pertinence, ainsi qu'en a encore témoigné sa capacité de résistance à la crise sévère de l'euro. Il continue d'exister dans le monde une attente d'Europe, dont la France ne peut que bénéficier : l'Union européenne demeure la première puissance économique et commerciale du monde, la deuxième puissance monétaire et la première pour la politique d'aide au développement et l'aide humanitaire. Malgré le contexte de crise économique, le modèle européen reste un modèle exceptionnel. Pour la France, qui a contribué activement à forger les valeurs qui définissent l'Union européenne, comme pour les autres membres de l'Union, la capacité de l'Union à rester un modèle efficace et exemplaire est un enjeu majeur.

De fait, l'Union européenne ne peut durablement prospérer dans un environnement international qui répudierait ces valeurs. Son avenir dépend d'abord du rayonnement de son projet, dont le succès conditionnera le développement des autres attributs de la puissance. Le progrès continu de la construction européenne est nécessaire pour que le modèle qu'elle incarne conserve son crédit et son influence auprès des autres pays, qu'ils souhaitent rejoindre l'Union dans le cadre de sa politique d'élargissement, ou qu'ils s'inspirent de la méthode européenne pour bâtir leurs propres constructions politiques régionales. La réussite interne de l'Union constitue non seulement une clé de l'avenir politique et économique de la France mais aussi un fondement essentiel de sa sécurité, en contribuant à construire un monde qui correspond à ses valeurs.

Il ne fait guère de doute, cependant, que la crise des dernières années a, pour un temps, affaibli le projet européen et son attractivité. La crise a mis en évidence les différences de situation et d'approche entre les membres de l'Union dans le domaine économique et financier. Celles-ci existent également dans le domaine de la sécurité. Bien que le Traité de Lisbonne, en introduisant des clauses de solidarité et de défense collective, ait reconnu le fait que les pays de l'Union sont également concernés par la plupart des menaces ; les perceptions, les cultures stratégiques et les ambitions nationales demeurent très diverses. L'histoire propre à chaque membre de l'Union se reflète dans les liens noués sur tous les continents et dans des visions parfois contrastées du rôle de la force militaire dans les relations internationales. Cette diversité peut être une richesse, dès lors que chaque pays apporte à la construction commune son expérience, mais elle peut être aussi une source de méfiance réciproque et rend illusoire tout projet d'intégration rapide. À cet égard, les progrès trop lents de la politique de défense et de sécurité européenne montrent que des institutions ne peuvent pas, à elles seules, transformer les perceptions nationales. L'adhésion des peuples est indispensable. Elle ne peut se construire que dans le débat démocratique, dans une volonté politique commune, dans des expériences partagées et dans la prise de conscience d'intérêts communs et des priorités stratégiques de tous. Dans le domaine économique, la crise a confronté l'Union européenne à des choix difficiles, suscitant dans tous les pays membres de vifs débats. Sous la pression des événements, des progrès qualitatifs vers davantage d'intégration sont maintenant en voie d'être accomplis en matière budgétaire et financière. Cette intégration croissante devrait à terme trouver son prolongement politique dans le domaine de la sécurité et de la défense. C'est dans cette perspective, qui constitue pour elle un objectif essentiel, que la France conçoit son avenir et l'exercice de sa souveraineté.

Chapitre 2

Les fondements de la stratégie de défense et de sécurité nationale

La souveraineté repose sur l'autonomie de décision et d'action de l'État. Dans un monde interdépendant, elle n'est effective que si la Nation conserve la capacité de peser sur un environnement extérieur dont elle ne peut s'isoler. Mais la Nation ne concourt durablement à la sécurité internationale que si les actions entreprises sont reconnues comme légitimes. Le respect de l'État de droit renforce la souveraineté des États. La France entend préserver sa souveraineté, en se donnant les moyens de l'action et de l'influence, et contribuer à la sécurité internationale en inscrivant ses actions dans une légitimité nationale et internationale. Souveraineté et légitimité internationale sont donc deux fondements essentiels et complémentaires de sa stratégie de défense et de sécurité nationale.

A. Préserver notre indépendance et notre souveraineté

Attribut essentiel de la Nation, la souveraineté est un fondement de la sécurité nationale. En affirmant dans son article III que « Le principe de toute Souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément », la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen souligne que le maintien de la souveraineté nationale est une responsabilité essentielle du pouvoir politique. Il fonde la mission des forces armées et peut requérir la mobilisation des autres moyens publics lorsque la situation l'exige. Si la Nation n'est plus en mesure de protéger sa souveraineté, elle perd la maîtrise de son destin, et le caractère démocratique du projet national est mis en cause.

La stratégie de défense et de sécurité nationale contribue à garantir la capacité de la Nation à décider de son avenir dans le cadre du jeu des interdépendances auxquelles elle a librement consenti.

L'efficacité des actions engagées à ce titre par les forces de défense et de sécurité implique de pouvoir disposer, en toutes circonstances, d'une capacité autonome d'appréciation des situations et d'une complète indépendance de décision et d'action. La dissuasion nucléaire est l'ultime garantie de notre souveraineté.

Cette capacité à préserver notre souveraineté, dans l'hexagone comme dans les outre-mer, n'est jamais définitivement acquise. La France s'emploie depuis des siècles à la construire et à l'entretenir. Cette capacité s'ancre dans notre aptitude à peser sur la scène internationale et à mobiliser les ressources nécessaires, en quantité et en qualité, pour faire face aux risques et aux menaces. Elle dépend d'abord de notre cohésion nationale et du dynamisme de notre économie, réservoir de ressources et d'expertise. Elle dépend aussi de notre aptitude à développer les compétences scientifiques, les technologies adéquates et les systèmes d'armes complexes qui permettent à la France de faire face à ses adversaires potentiels. Dès lors, elle repose également sur le très haut niveau des compétences acquises par les femmes et les hommes qui travaillent à la réalisation de ces outils, les mettent en œuvre ou les exploitent. Compte tenu de l'évolution très rapide des sciences et des techniques, ces compétences ne peuvent être perpétuées et enrichies qu'au prix d'un investissement constant dans la base industrielle et technologique dont procèdent nos moyens de souveraineté, en particulier les équipements nécessaires au renseignement, à la dissuasion nucléaire et à la sécurité des systèmes d'information.

À défaut de ces moyens et sans la poursuite volontariste de l'effort que leur possession requiert de la part de la collectivité nationale, la souveraineté se vide de sa substance et devient un principe déclaratoire dépourvu de portée pratique. Le redressement économique et financier de notre pays, outre qu'il concourt à garantir l'autonomie de nos choix politiques généraux, participe pleinement à la préservation de notre indépendance nationale.

L'autonomie stratégique de la France repose sur la maîtrise nationale de capacités essentielles à sa défense et à sa sécurité. Les capacités dont notre pays dispose aujourd'hui et l'effort qu'il entend poursuivre pour les maintenir lui permettent d'assumer ses engagements en matière de sécurité collective, notamment dans le cadre du Traité de Washington qui institue l'Alliance Atlantique. Cet engagement plein et entier dans l'OTAN est pleinement compatible avec la préservation de l'autonomie de décision et d'action de la France, qui promeut sa vision d'une Alliance de nations responsables, maîtresses de leur destin et assumant leurs responsabilités nationales.

Les capacités de la France lui permettent également de s'engager dans des politiques de dépendance mutuelle avec ses partenaires de l'Union européenne. Déterminée à conserver une capacité propre d'initiative et d'entraînement, elle considère qu'une meilleure coordination entre Européens doit permettre d'éviter lacunes et doublons capacitaires. Ces interdépendances librement consenties renforceront la souveraineté de chaque État membre en accroissant les moyens disponibles à l'échelle européenne. Cette vision fonde notre choix européen et les dépendances mutuelles dans lesquelles nous continuerons à nous engager avec nos partenaires les plus proches.

Le Traité de l'Élysée signé avec l'Allemagne il y a cinquante ans est un acte d'importance historique : il a ouvert la voie à une coopération sans précédent entre deux grandes nations européennes longtemps ennemies. Sa mise en œuvre a permis de nombreuses initiatives conjointes qui marquent les progrès de la construction européenne et ont débouché sur la création de structures communes, telle que le Corps européen, progressivement ouvert à d'autres pays. L'évolution du contexte stratégique et la transformation en cours de l'appareil de défense allemand, notamment la professionnalisation des forces, permettent d'envisager des avancées nouvelles entre nos deux pays, dans la même logique de dépendances mutuellement acceptées. La France soutient une réforme du Conseil de sécurité des Nations unies qui ferait place à de nouveaux membres permanents, dont l'Allemagne.

Dès la mise en place, en 1992, d'une commission mixte sur les questions de politique et de doctrine nucléaire, la France et le Royaume-Uni affirmaient qu'il ne pouvait y avoir de situation dans laquelle les intérêts vitaux de l'un seraient menacés sans que les intérêts vitaux de l'autre le soient aussi. Les Sommets de Saint-Malo (1998) et du Touquet (2003) puis les Accords de Lancaster House (2010) ont progressivement mis en place entre la France et le Royaume-Uni une coopération étroite en matière de défense, impliquant notamment dans des domaines hautement sensibles tels que le nucléaire, les missiles et les drones, le développement de programmes conjoints, la création d'installations communes et des transferts réciproques de technologie. Dans le domaine opérationnel, la montée en puissance d'une force expéditionnaire interarmées conjointe concrétise l'approfondissement de la coopération entre les deux pays. Ces accords consacrent le haut niveau de confiance mutuelle qui s'est établi avec notre allié britannique.

Les partenariats privilégiés ont vocation à s'ouvrir à d'autres États membres de l'Union européenne comme l'illustre la démarche qui a conduit à la création

du triangle de Weimar entre l'Allemagne, la Pologne et la France, ainsi qu'à l'élargissement de ces discussions, notamment à l'Espagne, à l'Italie et aux pays de Visegrad¹. La France partage des intérêts de sécurité communs avec tous les États membres de l'Union européenne et noue avec chacun des relations de défense et de sécurité appropriées. Ces partenariats interétatiques contribuent à consolider l'Europe de la défense et sont conduits en complémentarité avec les initiatives de l'Union européenne.

L'évolution du contexte géopolitique, économique et budgétaire commande d'approfondir le développement volontariste de convergences stratégiques entre Européens. Les nouvelles orientations de la politique américaine, la dégradation de la situation des finances publiques en Europe et le caractère commun des menaces et des risques encourus accroissent la nécessité pour les États membres de l'Union de prendre collectivement les dispositions leur permettant de peser plus efficacement sur leur environnement. La situation actuelle doit donc être mise à profit pour examiner les capacités que les Européens ne peuvent plus développer ou entretenir sur un mode seulement national et pour organiser, en conséquence, des interdépendances capacitaires mutuellement consenties.

Cette approche est particulièrement pertinente pour les industries de défense. La France est prête à une plus grande spécialisation des nations européennes, fondée sur la reconnaissance de pôles d'excellence, afin d'éviter des duplications et une dispersion des efforts qui sont sources de gaspillages. Le cadre bilatéral et le format des six pays de la Letter of Intent (LoI)² et tous formats de solidarité appropriée devront être pleinement mobilisés pour développer des partenariats renforcés entre nations partageant cette approche. L'Agence européenne de défense (AED) devrait également jouer un rôle moteur dans la mise en œuvre d'une telle démarche.

¹ Hongrie, Pologne, Slovaquie et Tchéquie.

² Letter of Intent : Lettre d'intention signée par les ministres de la défense des six pays principaux producteurs d'armement en Europe (Allemagne, Espagne, France, Italie, Royaume-Uni, Suède) destinée à favoriser la mise en place d'un environnement favorable à une industrie de défense intégrée.

B. Assurer la légitimité de nos actions nationalement et internationalement

Il ne peut y avoir de défense et de sécurité efficaces sans l'adhésion de la Nation. Cette adhésion fonde la légitimité des efforts qui leur sont consacrés et garantit la résilience commune.

La défense et la sécurité nationale sont l'affaire de tous les Français ; elles requièrent leur confiance dans l'action que mènent les pouvoirs publics et la certitude que ces derniers mettent tout en œuvre pour garantir l'indépendance de la France et assurer la protection de sa population.

L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de défense et de sécurité nationale associent, sous l'autorité du Président de la République, l'ensemble des pouvoirs publics, ce qui garantit que cette stratégie exprime la volonté de la Nation. L'État en est le principal artisan à travers son action interministérielle et il incombe au Premier ministre d'en assurer l'exécution en veillant à la cohérence des objectifs et des moyens mis en œuvre. Parce qu'elle implique un ensemble de politiques publiques et met en jeu les intérêts fondamentaux de la Nation, la stratégie de défense et de sécurité nationale est approuvée par le Président de la République. Sa présentation au Parlement en assoit la légitimité et ouvre un nécessaire débat public sur des choix qui engagent la Nation dans toutes ses composantes.

Cette appropriation collective de la stratégie de défense et de sécurité nationale est la condition sine qua non de la résilience de la Nation. Au-delà des ministères concernés, l'État doit associer à la mise en œuvre de cette stratégie d'autres acteurs sans lesquels la gestion des crises ne peut être envisagée. Les collectivités territoriales disposent de compétences, de moyens et d'une connaissance du terrain qui peuvent concourir utilement à la protection de la population et à sa mobilisation en cas de crise. Il importe que leurs élus et leurs agents soient pleinement associés à l'effort collectif. De même, la restauration du fonctionnement normal du pays ne peut avoir lieu sans la mobilisation des opérateurs d'infrastructures et de réseaux vitaux.

La légitimité internationale est le complément nécessaire de la légitimité nationale dans la mise en œuvre d'une stratégie de défense et de sécurité nationale. Comme les autres membres de l'Union européenne, la France estime qu'un ordre international fondé sur le droit plutôt que sur la force est une condition essentielle de la sécurité internationale. Elle considère donc comme un fondement de sa sécurité que les rapports entre États soient régis

par le droit. De même, elle juge comme une avancée concourant à la sécurité internationale le fait que le fonctionnement interne des États est lui aussi progressivement soumis à des normes internationales.

La France est attachée à la consolidation des principes inscrits dans la Charte des Nations unies qui interdisent la menace ou l'emploi de la force dans les relations entre États, à l'exception de l'exercice de la légitime défense et de l'application des résolutions du Conseil de sécurité. Le respect de la légalité internationale est un préalable intangible à tout recours à la force par la France, qu'elle agisse à titre strictement national ou dans le cadre de ses alliances et de ses accords de défense. Elle réaffirme sa détermination à maintenir les capacités nécessaires à sa légitime défense et à celle de ses alliés, et à apporter sa contribution aux opérations autorisées ou décidées par le Conseil de sécurité.

La création de la Cour Pénale Internationale et l'émergence de nouveaux principes internationaux tels que la responsabilité de protéger marquent à la fois un progrès éthique et une évolution stratégique. Le nombre croissant d'États parties au traité qui a créé la Cour Pénale Internationale, les progrès réalisés dans cette enceinte pour définir le crime d'agression, l'effet dissuasif qui s'attache à la condamnation d'auteurs de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité, sont autant de contributions à la sécurité internationale. Le consensus sur la responsabilité de protéger, tel qu'il s'est exprimé au Sommet mondial de l'ONU en 2005, reste fragile, mais la France fait de la consolidation de ce principe une priorité de son action extérieure.

Plus généralement, la consolidation de la légitimité internationale requiert le renforcement et le développement de normes correspondant à un monde à la fois plus interdépendant et plus solidaire. Le respect et la promotion du droit international humanitaire, la protection des femmes et des enfants, la lutte contre les violences sexuelles et la prohibition du recrutement des mineurs dans des forces et groupes armés sont autant d'obligations qui font progresser la paix et la sécurité internationales. Les traités et les conventions d'interdiction de

l'usage de certaines armes³ ainsi que ceux relatifs à la protection de certaines catégories de personnes et de biens⁴ contribuent aussi à cet objectif.

L'ONU, mais également les organisations régionales et sous-régionales, sont appelées à jouer un rôle croissant dans la légitimité et la conduite stratégique des opérations extérieures. À cet égard le succès des opérations est souvent lui-même en partie lié à la légitimité de l'institution qui en est le support. Dans un monde où perdurent de très grandes inégalités de pouvoir et de ressources, les interventions extérieures ne doivent pas être soupçonnées d'être un nouvel instrument de projection abusive de puissance. Pour obtenir l'adhésion qui est une condition de leur succès, elles doivent répondre aux attentes des populations concernées et être portées par des organisations dans lesquelles ces populations se reconnaissent. En Afrique, l'Union africaine et les organisations sous-régionales sont ainsi devenues des acteurs de la sécurité du continent qui apportent une contribution importante à la paix et à la sécurité internationales.

La France tire toutes les conséquences de cette évolution et les opérations auxquelles elle participera seront, autant que possible, menées dans des cadres multilatéraux. Elle veillera à ce que ces opérations fassent l'objet, sous l'égide de l'ONU, d'un large accord sur leurs objectifs politiques et qu'elles relèvent d'une action convergente et coordonnée, associant les organisations multilatérales appropriées, en particulier les organisations régionales ou sous-régionales concernées.

En outre, la France considère que sécurité collective et désarmement sont liés. Elle estime donc nécessaire un effort soutenu en faveur du désarmement, d'un contrôle renforcé des transferts de technologies et d'équipements conventionnels, de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, comme de la lutte contre les trafics d'armes et de munitions.

3 Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques du 17 juin 1925 ; Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction du 10 avril 1972 ; Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination du 10 octobre 1980 et ses 5 protocoles ; Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction du 13 janvier 1993 ; Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction du 18 septembre 1997 ; Convention sur les armes à sous-munitions du 30 mai 2008.

4 Quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 et leurs deux Protocoles additionnels du 8 juin 1977 ; Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ; Protocole concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés du 25 mai 2000 ; Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 14 mai 1954.

Les instruments internationaux dans l'ensemble de ces domaines sont des régulateurs indispensables de la sécurité nationale et internationale face aux menaces de niveau étatique mais aussi face à celles qui émanent de groupes armés non-étatiques et d'organisations potentiellement terroristes. La France continuera donc d'être un membre très actif de l'ensemble des organisations et forums internationaux contribuant au désarmement sans limiter ses efforts à une catégorie d'arme en particulier. Elle soutiendra des régimes de vérification efficaces et des sanctions en cas de violation.

Chapitre 3

L'état du monde

Le précédent Livre blanc a donné une place centrale à la mondialisation, qu'il caractérise comme une situation d'interactions et d'interdépendances généralisées entre une multitude d'acteurs étatiques et non-étatiques, favorisée par la diffusion de nouvelles technologies. Le constat dressé en 2008 n'a rien perdu de sa pertinence, mais les événements intervenus depuis ont révélé, avec une acuité nouvelle, le caractère ambivalent des transformations en cours, et les ruptures qu'ils ont provoquées ont confirmé la difficulté d'extrapoler les tendances observées.

A. Ruptures et évolutions

La crise économique et financière constitue une première rupture de portée globale. Touchant principalement les économies des pays développés, elle n'a pas remis en cause la montée en puissance des pays émergents, en particulier celle du Brésil, de l'Inde et de la Chine. Ce dernier pays qui est d'ores et déjà une puissance majeure sur les plans économique, scientifique et militaire, est en voie de devenir la première économie du monde d'ici 2030. Il continue d'accumuler des excédents commerciaux mais il subit l'impact de la baisse d'activité en Europe et aux États-Unis. La nouvelle équipe dirigeante chinoise est placée devant des choix politiques complexes et la nécessité de maîtriser l'expression de sa puissance, notamment militaire. Elle doit inventer une stratégie économique qui réponde aux aspirations d'une classe moyenne en expansion rapide et repenser un modèle de développement largement fondé sur l'exportation et sur le rôle d'entraînement que jouent les grandes entreprises contrôlées par l'État. Elle devra en outre surmonter le vieillissement accéléré de sa population à partir de 2020. Des ruptures sont donc toujours possibles, avec des implications politiques difficiles à prévoir.

La crise économique a également eu pour conséquence de limiter les marges de manœuvre des États-Unis et de l'Europe et a ainsi contribué à leur perte relative d'influence. Après plusieurs décennies pendant lesquelles leur croissance fut largement fondée sur l'endettement, public ou privé, ceux-ci sont aujourd'hui contraints à un changement de stratégie et doivent trouver des compromis douloureux entre plusieurs impératifs : le soutien de l'activité économique, la préservation d'un système de sécurité sociale, la prévention de crises systémiques et le risque de perte de crédibilité financière si leurs finances publiques ne sont pas remises en ordre à court terme. Ce changement de cap provoque des réactions souvent négatives : le refus d'une mondialisation non maîtrisée favorise dans certaines franges des opinions occidentales des réflexes populistes qui fragilisent la construction de consensus politiques.

Deuxième évolution majeure, les révolutions arabes ont illustré les incertitudes et la complexité du paysage stratégique, ainsi que la difficulté de peser sur son évolution. Les pays qui en ont été le foyer sont entrés dans une longue période révolutionnaire, sur fond de mécontentement social et de contestation des inégalités. D'un côté, les révolutions en cours sont un phénomène global qui atteste la puissance des idées de justice et de démocratie dans un monde connecté où aucun régime ne peut durablement s'isoler du mouvement général des idées. Elles expriment l'insatisfaction de populations qui s'estiment trompées par les pouvoirs en place et contestent leur légitimité. Cette contestation est d'autant plus forte que dans la plupart des pays arabes, les moins de trente ans représentent entre deux tiers et trois quarts de la population. Mais d'un autre côté, chaque situation nationale est particulière, et son issue sera notamment déterminée par les caractéristiques spécifiques du pays, sa composition ethnique et religieuse, les réformes économiques et sociales qui pourront être conduites et la nature du régime.

À ces spécificités nationales, s'ajoutent, pour le Moyen-Orient, des tensions intercommunautaires et interconfessionnelles qui alimentent notamment l'actuelle escalade destructrice en Syrie. En dépit des progrès réalisés à l'ONU, l'absence de solution au conflit israélo-arabe permettant la création d'un État palestinien vivant en paix et en sécurité avec Israël et ses voisins est aussi un facteur de fragilité supplémentaire pour la région. L'issue des révolutions en cours comme l'avenir des régimes qui ont échappé à la vague révolutionnaire restent donc très difficiles à prévoir, qu'ils évoluent en transition pacifique, guerre civile, installation de régimes extrémistes, ou restauration de dictatures militaires.

L'évolution stratégique des États-Unis constitue une troisième donnée déterminante pour la sécurité internationale. Consacré par la fin de la guerre froide, l'incomparable avantage militaire des États-Unis durera encore longtemps, compte tenu du volume, en valeur absolue, de leur budget de défense (41 % des dépenses mondiales de défense en 2012) et de l'importance des dépenses de recherche et développement qui ont creusé l'avance technologique américaine avec le reste du monde. L'économie américaine, qui commence à se relever de la crise de 2008, dispose d'atouts considérables, parmi lesquels il convient de mentionner le développement des gaz de schiste et des pétroles non conventionnels qui pourraient assurer dans les prochaines années, l'indépendance énergétique des États-Unis. Le redressement des finances publiques n'en constitue pas moins un enjeu important. Au total, malgré le large soutien politique dont jouissent les dépenses militaires, il paraît probable que leur poids dans le budget fédéral soit graduellement réduit et que la posture stratégique des États-Unis en soit affectée.

Les premières manifestations des évolutions que pourraient connaître les États-Unis commencent à apparaître. Une hiérarchisation plus forte des priorités géopolitiques est ainsi à l'œuvre. Hormis le cas de légitime défense d'un allié, les États-Unis pourraient se montrer plus sélectifs dans leurs engagements extérieurs du fait de la contrainte financière, mais aussi du doute que les conflits iraquien et afghan ont fait naître quant à l'efficacité d'interventions extérieures de longue durée et à forte empreinte au sol.

L'Europe reste pour les États-Unis une zone de première importance, mais ceux-ci tirent les conséquences du fait que le continent européen n'est plus au cœur de la confrontation stratégique mondiale. Ils y ont donc engagé une réduction de leurs effectifs militaires et de leurs moyens navals, tandis que la défense antimissile se met en place. Cette moindre priorité militaire s'étend également à la Méditerranée et à l'Afrique. Les États-Unis continuent de s'intéresser à cette zone, comme en témoignent la création d'un commandement spécialisé – AFRICOM – et l'aide apportée en formation et en matériel. Ils considèrent cependant que les Européens, plus directement concernés par sa stabilité et disposant des moyens d'en assumer la charge, doivent prendre une plus grande part à sa sécurité.

En revanche, l'importance stratégique de l'Asie et du Pacifique pour les États-Unis ne cesse de s'accroître dans un contexte d'augmentation continue des budgets de défense de la région et de la montée de tensions interétatiques en Asie du Nord-Est et du Sud-Est. Le rééquilibrage en cours du dispositif militaire

américain vers l'Asie-Pacifique devrait donc être poursuivi. Il constituera un facteur dimensionnant pour la France, puissance souveraine et acteur de sécurité dans l'océan Indien et dans le Pacifique

S'agissant du Moyen-Orient, la posture américaine devrait rester dictée par la nécessité de garantir la sécurité de la région. Face à la menace de l'Iran qui, en violation de ses engagements internationaux et de six résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, poursuit, sans justification civile, ses activités d'enrichissement nucléaire avec pour objectif de maîtriser des capacités nucléaires militaires, les États-Unis ont renforcé leur présence dans la zone. Ils y disposent de bases permanentes et ont déployé des capacités antimissiles. L'alliance stratégique avec Israël et l'intérêt économique des États-Unis pour la libre circulation des marchandises et des hydrocarbures dans cette zone sont en tout état de cause pour eux des raisons suffisantes d'y rester fortement engagés.

La contrainte financière et les leçons tirées des derniers conflits pèseront également sur les modalités d'intervention : les États-Unis chercheront probablement à partager plus systématiquement la charge des opérations extérieures avec leurs alliés européens, quitte à accepter dans certains cas de leur en laisser l'initiative et la direction. Les conditions des opérations menées en Libye et au Mali pourraient avoir préfiguré un mode d'action appelé à se reproduire dans des situations où les intérêts américains sont moins directement mis en cause. Sans être, dans ce cas, en première ligne politiquement et militairement, les États-Unis pourraient soutenir l'action des Européens, ceux-ci n'ayant cependant pas de garantie quant aux capacités éventuellement mises à leur disposition.

Quand ils interviendront eux-mêmes, les Américains subordonneront, sans doute de façon plus rigoureuse qu'auparavant, l'implication et les modes d'action de leurs forces terrestres à l'importance de leurs intérêts mis en cause. Dans ce cadre, il est vraisemblable que les opérations rapides et les actions indirectes seront préférées à des campagnes lourdes et de longue durée. Les opérations ciblées conduites par les forces spéciales et les frappes à distance, le cas échéant cybernétiques, pourraient devenir plus fréquentes, compte tenu de leur souplesse d'emploi dans un contexte où les interventions classiques continueront d'être politiquement plus difficiles et parfois moins efficaces.

La crise multiforme que traverse l'Union européenne constitue également un fait majeur. Du fait de la crise de l'euro née dans le prolongement de la crise financière

de 2008, l'Europe a provisoirement perdu de sa capacité de rayonnement et d'influence, dans un contexte marqué par la persistance de taux de croissance faibles et le vieillissement de sa population. Alors qu'elle était vue comme un modèle par de nombreux pays, l'originalité de son système de gouvernance a parfois été considérée comme un frein à la résolution de ses difficultés. La crise a mis en lumière les fragilités économiques de certains pays et la nécessité d'évolutions structurelles. Diversement ressentie par les États membres, elle affecte les équilibres politiques au sein de l'Union et met à l'épreuve la solidarité commune, au point de fragiliser le soutien des opinions publiques à la construction européenne.

L'Europe ne semble pas encore disposée à prendre une plus grande part de responsabilité dans la sécurité du continent européen et plus largement du monde, malgré les incitations en ce sens des États-Unis. Bien au contraire, dans plusieurs pays européens, l'effort de défense est passé en dessous de la barre de 1 % du produit intérieur brut. Après une première décennie de mise en place et de progrès importants en matière de politique de sécurité et de défense commune, l'Union européenne peine à franchir une nouvelle étape qui la mettrait en mesure de peser de façon plus décisive sur l'évolution du monde.

Cette évolution des États-Unis et de l'Europe a des conséquences sur les politiques de gestion des crises et sur les institutions chargées de la sécurité internationale. Que ce soit le résultat d'une aversion croissante à la prise de risques, de doutes sur l'efficacité des opérations récentes ou l'effet des contraintes financières, on observe en Europe comme aux États-Unis une grande réserve vis-à-vis d'interventions extérieures d'envergure et de longue durée. En outre, malgré le développement des organisations régionales, les institutions internationales peinent à prendre le relais : elles sont en effet le reflet de la volonté de leurs membres et il y est de plus en plus difficile d'y forger des consensus. Leur légitimité comme leur efficacité en sont affectées, alors que les tentatives de réforme lancées dans la première décennie du XXI^e siècle n'ont pas donné les résultats espérés. La réforme de l'ONU a, pour l'instant, échoué. Le G 20 a apporté une amélioration de la coordination économique et financière, mais n'a pas été conçu pour jouer un rôle dans le domaine de la sécurité. L'ambition soutenue par la France de réformer les fondements de la gouvernance mondiale se heurte aujourd'hui à une moindre mobilisation internationale. Certaines puissances occidentales sont en effet gagnées par la lassitude ou le réalisme politique, tandis que les grandes nations émergentes ne sont pas toutes prêtes à assumer les responsabilités globales qu'impose leur poids démographique et économique grandissant.

Cette inadaptation relative des instruments de gouvernance mondiale se manifeste alors même que les principes qui sont à la base de l'ordre international demandent à être précisés et complétés. Des questions aujourd'hui ouvertes méritent qu'une réflexion internationale plus poussée soit engagée au sein des Nations unies : comment interpréter la légitime défense de l'article 51 de la Charte de l'ONU face à des cyberattaques, ou face à des actions terroristes menées notamment par des groupes non-étatiques à partir d'États trop faibles pour contrôler effectivement leur territoire ? Comment concilier l'urgence qui, dans certaines situations, s'attache à la mise en œuvre de la responsabilité de protéger avec la patience indispensable pour bâtir un consensus international ? Comment conjuguer une telle action d'urgence avec une stratégie politique de plus long terme visant à asseoir l'autorité d'un État, seul garant légitime et durable de la protection des populations ? La réponse à ces questions émerge trop lentement dans les crises où ces principes sont testés. Le consensus international qui pourrait accompagner et canaliser les évolutions nécessaires reste insuffisant, alors que des situations inédites transforment rapidement le paysage stratégique et ouvrent l'éventail des possibles.

Les conséquences stratégiques de ces évolutions affectent en profondeur les conditions de la sécurité de la France et de ses partenaires de l'Union européenne. Si le spectre d'une conflagration majeure née en Europe s'est éloigné, les Européens ne peuvent ignorer le monde instable qui les entoure et auquel ils sont indissolublement liés. Parties prenantes et largement bénéficiaires du processus de mondialisation, ils sont confrontés à la dimension de plus en plus systémique de nombre de risques majeurs et à la perméabilité du territoire européen aux menaces d'origine extérieure. Par exemple, une crise majeure en Asie aurait des conséquences économiques, commerciales et financières très sérieuses pour l'Europe.

A fortiori, du fait de la proximité géographique, de la profondeur des liens humains et de l'importance des relations économiques et énergétiques qui lient l'Europe au sud de la Méditerranée, les révolutions arabes lui posent un défi de grande ampleur. À long terme, la sécurité de l'Europe sera mieux assurée si ses voisins méditerranéens sont démocratiques et prospères. À court terme, les transitions peuvent néanmoins être facteurs de tensions et la manifestation de forces extrémistes alimenter la tentation des opinions européennes de favoriser le statu quo. Les acteurs extérieurs n'auront cependant qu'une influence limitée sur l'issue d'événements qui obéissent avant tout à des logiques nationales.

En l'absence d'une vision partagée et de principes communs, aucune puissance, aucune coalition, aucune institution internationale n'a la capacité de maîtriser les évolutions du monde. Le monde est ainsi devenu véritablement multipolaire mais aussi plus éclaté. Pour la France, cette transformation a certains aspects positifs : elle signifie que si des événements particuliers sont influencés et quelquefois déclenchés par des évolutions globales, chaque situation doit être appréciée en fonction de ses caractéristiques spécifiques. Elle a pour conséquence de déboucher sur une approche plus régionale de la gestion de crises. Mais l'absence de régulation mondiale, faute de système maîtrisant les enjeux, peut aussi déboucher sur des situations chaotiques.

Les scénarios du futur restent donc très ouverts et il serait réducteur d'enfermer l'analyse dans des raisonnements trop généraux. Afin de donner toutes leurs chances à des évolutions positives, il est nécessaire de procéder à une analyse prospective différenciée de l'éventail des risques et des menaces qui pourraient y faire obstacle.

B. Les menaces de la force

Tout au long de son histoire, la France a dû faire face à des puissances qui lui contestaient sa place et menaçaient son territoire et sa sécurité. Elle a dû équilibrer la puissance par la puissance, nouant des alliances et développant ses capacités militaires en proportion des menaces auxquelles elle se trouvait confrontée. Grâce à la construction européenne, la logique des rapports de force comme garantie de paix a cessé d'être le principe organisateur de ses relations avec ses voisins d'Europe occidentale. Avec la fin de l'Union Soviétique, la puissance américaine n'a plus eu de rivale pendant deux décennies. Cette conjoncture particulière a pu faire oublier la logique pluriséculaire des rapports de force, particulièrement en Europe, où la construction européenne s'est poursuivie et approfondie, en s'élargissant avec succès à l'Europe centrale. Pour autant, la paix continue souvent de reposer sur des équilibres de puissance entre nations, et la situation européenne reste à cet égard exceptionnelle. L'augmentation importante et rapide des dépenses militaires et des arsenaux conventionnels dans certaines régions du monde vient rappeler que la possibilité d'une résurgence de conflits entre États existe et que la France et l'Europe ne peuvent pas ignorer les menaces de la force.

L'évaluation de ces menaces de la force ne doit pas sous-estimer le facteur que représente le sentiment national. Dans les régions du monde où la volonté de

construire une nation se combine avec le désir ardent de sortir de la misère, ce sentiment demeure un moteur largement positif, qui mobilise l'énergie des peuples et concourt à leur développement : le souvenir d'humiliations anciennes, nées de l'occupation étrangère ou d'un passé colonial, s'efface devant la fierté recouvrée que suscite une croissance économique rapide. Cependant, le chemin est court de ce patriotisme à un nationalisme dangereux : que la croissance se ralentisse, que les structures sociales et politiques n'évoluent pas au rythme des transformations économiques, et un nationalisme agressif peut devenir un exutoire commode.

Principal foyer de croissance économique du monde au cours des trente dernières années, l'Asie a connu un développement économique considérable. Alors qu'elle comptait pour moins de 20 % du produit intérieur brut mondial en 1980, elle devrait devenir d'ici 2030, le principal foyer de création de richesses et d'innovation scientifique comme technique, et représenter plus du tiers du produit intérieur brut mondial.

Cet essor économique s'est opéré dans un contexte politique qui demeure fragile. À la différence d'autres régions qui se caractérisent par la relative homogénéité de leurs organisations politiques et de leurs structures sociales, l'Asie présente une grande diversité de systèmes politiques et de modes d'organisation de l'activité économique. Elle est, par ailleurs, traversée par des contentieux géopolitiques parfois fort anciens qui nourrissent des tensions ou des conflits récurrents.

Ainsi, la péninsule coréenne reste divisée par l'une des dernières frontières issues de la Guerre froide, qui est aussi la frontière la plus militarisée du monde et l'une de celles autour de laquelle les incidents sont les plus nombreux. La mer de Chine est également un foyer important de tensions, marqué par les revendications territoriales concurrentes de plusieurs États riverains. La résurgence d'une querelle de souveraineté entre le Japon et la Chine sur les îles Senkaku / Diaoyu n'est que la manifestation la plus récente de ce type de contentieux, qui ne doit pas masquer la persistance d'autres points de crispation dans la région : détroit de Taïwan, revendication par la Chine de la souveraineté sur l'ensemble de la mer de Chine méridionale, différend territorial des Kouriles / Territoire du Nord entre la Russie et le Japon, tensions entre la Corée du Sud et le Japon au sujet des rochers Liancourt notamment.

Dans le sous-continent indien, l'absence durable de solution au contentieux indo-pakistanaï sur le Cachemire reste un facteur de déstabilisation dans

une région qui compte plusieurs puissances nucléaires. En dépit de relations rendues très difficiles à la suite des attentats de Mumbai de novembre 2008 et d'incidents ponctuels le long de la ligne de contrôle, l'Inde et le Pakistan font preuve de retenue et semblent aujourd'hui privilégier le dialogue dans la résolution de leurs différends. L'Inde, avec laquelle la France entretient une coopération étroite formalisée dans le cadre d'un partenariat stratégique, apparaît comme un facteur de stabilité dans la région.

Avec le retrait des forces de la Coalition au profit d'une présence militaire internationale restreinte, la tenue de l'élection présidentielle en 2014 et l'organisation des scrutins législatifs en 2015, l'Afghanistan s'apprête à vivre une période charnière de son histoire. Cependant, l'avenir du pays est encore aujourd'hui conditionné par l'évolution favorable du processus de réconciliation et de la situation sécuritaire sur le territoire afghan. C'est dans ce contexte que la France a conclu pour 20 ans avec l'Afghanistan un traité d'amitié et de coopération, par lequel elle s'engage à un soutien de long terme. Plusieurs États de la région renforcent dans le même temps leur relation bilatérale avec ce pays et leurs efforts en faveur de la sécurité et de la coopération régionale.

L'évolution des tensions géopolitiques en Asie est difficilement prévisible. Les dynamiques économiques font évoluer rapidement les rapports de force au sein de l'ensemble asiatique. Par ailleurs, malgré des progrès importants constatés, notamment pour l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), les organisations de coopération régionale asiatiques ne disposent pas encore toutes des moyens d'agir efficacement pour désamorcer les risques de crise et les conflits de souveraineté.

Le développement économique et la persistance des tensions géopolitiques sont à l'origine d'un effort d'armement considérable. Au cours des dix dernières années, les dépenses militaires des pays d'Asie ont doublé et le rythme de cette croissance s'est nettement accéléré depuis 2005. En particulier, la Chine a poursuivi l'effort de modernisation de sa défense à un rythme encore plus soutenu, notamment en ce qui concerne le développement et la modernisation de son arsenal nucléaire, de ses capacités de projection de puissance et de cyberattaques. En 2012, le total des budgets militaires des quatre premiers pays de la région - Chine, Corée du Sud, Inde et Japon - a dépassé pour la première fois celui de l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Cette croissance des dépenses militaires doit cependant faire l'objet d'une appréciation nuancée. Elle s'inscrit, pour partie, dans un processus de

modernisation des forces armées dont le niveau initial d'équipement était très en retrait par rapport à celui des armées occidentales. Elle n'a pas toujours une portée agressive : le renforcement des capacités navales des pays de la zone peut contribuer aussi à la sécurité des voies maritimes indispensable à nos approvisionnements industriels et notre commerce. Cependant, l'intensité de la course aux armements en Asie est d'abord le reflet des antagonismes qui divisent ce continent. À cet égard, on ne peut complètement exclure que la combinaison de conflits persistants de souveraineté, de dépenses militaires en forte croissance et de nationalismes fasse peser un risque d'instabilité sur l'Asie, risque qui serait aggravé si la croissance économique, qui a fait de cette région un moteur de l'économie mondiale, venait à ralentir brutalement.

Comme ses partenaires européens, la France n'est pas directement menacée par des conflits potentiels entre puissances asiatiques mais elle n'en est pas moins très directement concernée à de multiples titres. Membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies et de la Commission d'armistice militaire du Commandement des Nations unies en Corée (UNCMAC), elle est une puissance présente dans l'océan Indien et dans le Pacifique. Elle est également l'alliée des États-Unis qui jouent un rôle central en matière de sécurité dans cette partie stratégique du monde. Ses entreprises et ses ressortissants sont en nombre croissant dans la région et sa prospérité est désormais inséparable de celle de l'Asie-Pacifique.

Le budget militaire de la Russie est en croissance rapide. Ce pays modernise son arsenal nucléaire et veut donner à ses forces conventionnelles une capacité accrue d'intervention. Ce réarmement russe intervient alors que, depuis 2006, s'amplifient ses manifestations de puissance - utilisation de la ressource énergétique, pressions sur l'environnement proche et, en Géorgie, reconnaissance d'entités sécessionnistes. Dans le même temps, le réchauffement des relations avec les États-Unis et les autres pays occidentaux n'a pas encore atteint tous ses objectifs, comme en témoignent les différends persistants relatifs à l'OTAN, au désarmement et au règlement de la crise syrienne au Conseil de sécurité des Nations unies.

La question énergétique est désormais un enjeu majeur de la politique étrangère russe. La Russie s'efforce d'établir un monopole sur les routes d'approvisionnement, ce qui complique les efforts des pays européens pour diversifier leurs importations. En 2010, le tiers du pétrole brut et du gaz naturel importés par les pays de l'Union européenne provenait des pays de l'ex-URSS.

Ces évolutions attestent que la Russie se donne les moyens économiques et militaires d'une politique de puissance. La mise en œuvre de ce projet reste cependant incertaine. La crise de 2008 et aujourd'hui l'essor des hydrocarbures non-conventionnels soumettent la Russie aux aléas du marché de l'énergie, alors que les exportations énergétiques et de matières premières continuent de représenter une part importante de l'économie russe.

Dans un tel contexte, les relations avec les pays de l'Union européenne ne peuvent qu'être contrastées. Avec la France, les relations conjuguent des dimensions de coopération (équipements militaires, appui logistique lors du retrait d'Afghanistan), des convergences (Mali, Afghanistan) et des divergences (Syrie). Le difficile équilibre qui prévaut aujourd'hui, pour la France comme pour l'Europe, entre toutes ces dimensions de la relation avec la Russie est probablement appelé à durer. La France a fait de la coopération étroite avec Moscou un de ses objectifs politiques pour la déclaration du Sommet de Chicago de l'OTAN.

La politique de non-prolifération nucléaire engagée en 1968 avec la conclusion du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires a, jusqu'à présent, démenti les prévisions pessimistes qui envisageaient un monde comprenant une vingtaine de puissances nucléaires à l'horizon 2000. Cependant les évolutions récentes, que la mondialisation a rendues plus aisées du fait d'un accès facilité aux technologies et matières nécessaires à la fabrication d'armes de destruction massive, soulèvent des inquiétudes légitimes. La possibilité pour certains États de s'appuyer sur des réseaux privés et clandestins pour bénéficier de transferts de connaissances et de savoir-faire accroît le risque de contournement des politiques de non-prolifération mises en œuvre au niveau international.

Sur le plan stratégique, la prolifération nucléaire se développe dans une zone qui s'étend du Moyen-Orient à la Corée du Nord. Le risque naît de la superposition de crises régionales préexistant à l'acquisition ou des tentatives d'acquisition d'armes nucléaires. Il s'ensuit qu'il sera très difficile de résoudre les crises de prolifération sans résoudre préalablement ou simultanément les problèmes régionaux qui leur ont donné naissance. Il est par ailleurs certain que tout accroissement du nombre d'États possédant l'arme nucléaire dans ces régions politiquement instables compliquerait encore la résolution des crises sous-jacentes. Si l'Iran, État partie au TNP, venait à acquérir une capacité nucléaire militaire, non seulement le TNP en serait gravement affecté, mais d'autres États de la région, également parties au TNP, pourraient être entraînés sur la même voie. Ceci mettrait en péril le Traité de non-prolifération et éloignerait

durablement les perspectives de réduction des tensions. En outre, le risque d'une escalade non maîtrisée conduisant à la rupture du tabou nucléaire serait accru. La banalisation de l'arme nucléaire pourrait conduire certains de ses détenteurs à la considérer comme un moyen du champ de bataille. Enfin, l'effondrement d'un État disposant de capacités nucléaires ouvrirait la voie à des scénarios particulièrement dangereux.

Cette augmentation des risques concerne aussi la prolifération des vecteurs qui s'est amplifiée depuis 2008. L'Iran, le Pakistan et la Corée du Nord ont travaillé à augmenter leur portée. Dès à présent, l'Iran dispose de missiles balistiques de portée suffisante pour atteindre le territoire de pays de l'Union européenne et de l'OTAN. Certaines de nos forces déployées en opération extérieure (Liban et Afghanistan), plusieurs de nos points d'appui et bases militaires ainsi que des pays auxquels nous sommes liés par des accords de défense (Émirats arabes unis, Qatar, Koweït, Djibouti) sont aujourd'hui à portée de frappes balistiques de courte et moyenne portées lancées par des acteurs régionaux. La prise en compte de la menace balistique ne doit pas pour autant occulter celle des missiles de croisière. Les États concernés cherchent à diversifier leurs parcs de vecteurs en recherchant la souplesse d'emploi et la précision autorisées par ces missiles.

La menace posée par les arsenaux chimiques est bien réelle, comme le démontre la crise syrienne. La prolifération chimique est difficile à détecter du fait de la facilité d'utiliser à des fins militaires les capacités civiles d'une industrie chimique mondiale en pleine mutation et dont le développement international modifie progressivement la géographie des risques. Plusieurs pays ont engagé par le passé des programmes chimiques offensifs, d'autres sont soupçonnés de le faire aujourd'hui. Dans le domaine biologique, plusieurs pays sont suspectés de mener des programmes de recherche et de développement offensifs, même si aucun ne l'a reconnu officiellement. Plus encore que le domaine chimique, le domaine biologique est dual par nature : les programmes de recherche et de développement dans le secteur des biotechnologies peuvent avoir des applications légitimes à des fins de santé publique ou agro-alimentaire mais sont tout autant susceptibles d'être détournés à des fins militaires.

Par ailleurs, certains États développent des capacités informatiques offensives qui représentent déjà une menace directe contre des institutions, entreprises et secteurs clés pour la vie de la Nation.

À travers la montée des logiques de puissance fondées sur la recherche toujours incertaine d'un équilibre des forces, c'est un autre avenir du monde qui pourrait se dessiner, à l'opposé du monde d'interdépendances organisées dont le projet européen est l'illustration. La France ne peut donc laisser supposer qu'elle n'est pas concernée par les menaces d'un usage de la force sans courir le risque de perdre son crédit, et donc d'affaiblir sa sécurité.

C. Les risques de la faiblesse

Que la faiblesse d'un État puisse devenir une menace est un fait nouveau d'importance stratégique : pendant des siècles, la faiblesse a d'abord été vue par les plus puissants comme une opportunité pour étendre leur territoire et accroître leur domination. Il n'en va plus de même dès lors que les progrès du droit et l'aspiration légitime des peuples à disposer d'eux-mêmes font de la souveraineté des États le principe organisateur de l'ordre international. Ce principe suppose cependant que les États aient la capacité d'exercer leur souveraineté, c'est-à-dire, notamment, de contrôler leurs frontières, d'assurer la sécurité de leur population et de maintenir l'ordre sur leur territoire.

Que des États se révèlent incapables d'exercer leurs responsabilités régaliennes, et ce sont les bases mêmes de l'ordre international sur lequel nous fondons notre propre sécurité qui sont menacées. Les risques et les menaces auxquels ils ne savent pas faire face sur leur territoire peuvent rapidement déborder et affecter notre propre sécurité. Même si nous renforçons la protection de nos frontières, aucune n'est parfaitement étanche, en particulier dans un monde globalisé caractérisé par des flux constants de personnes, de marchandises et d'informations. Une épidémie peut devenir pandémie si elle n'est pas enrayée dès l'origine. La prise en otage de nos ressortissants peut devenir le moyen de nous agresser à distance. Un État qui ne contrôle plus ses frontières et son territoire peut devenir un sanctuaire pour des groupes criminels, un espace de transit des trafics, ou une base arrière de groupes terroristes permettant à ceux-ci de développer leur action à grande échelle. Alimentant la criminalité et les mouvements rebelles dans les zones où elles se développent, ces activités peuvent être à l'origine de conflits interétatiques. L'ordre international requiert de chaque État qu'il assure la garde du territoire sur lequel il exerce sa souveraineté non seulement pour le compte de son peuple, mais aussi pour celui de la communauté internationale. Face aux menaces comme aux risques, l'État est la première ligne de défense, le premier échelon de réponse. Que cet échelon

soit inefficace, qu'il soit bousculé, et le problème à traiter prend aussitôt une dimension nouvelle et beaucoup moins maîtrisable.

La première décennie du XXI^e siècle aura montré que la défaillance de nombre d'États à exercer les fonctions essentielles de la souveraineté est un phénomène durable et répandu. Cette défaillance concerne des États de niveau de développement et de taille diverse, sur la totalité ou sur une partie de leur territoire. Elle affecte par exemple des zones éloignées de la capitale échappant au contrôle du pouvoir central, comme au Sahel, au Yémen, au Pakistan et en Afghanistan. Dans beaucoup de pays, l'insertion partielle dans les flux de l'échange international a fragilisé les solidarités traditionnelles sans que des structures nouvelles légitimes aient été véritablement consolidées. Parallèlement, l'essor de trafics de toute nature sur le territoire d'États fragiles procure aux groupes qui les organisent des moyens économiques et militaires souvent supérieurs à ceux dont disposent les autorités publiques, achevant de fragiliser celles-ci.

Quand ces bouleversements frappent des pays à l'unité fragile, où les frontières issues de la décolonisation recouvrent une grande diversité ethnique, linguistique ou religieuse, sans qu'un projet national fort ait pris le relais de la lutte contre le colonisateur, la probabilité que survienne une guerre civile augmente encore.

La déliquescence de l'État se traduit pour les populations qui en sont victimes par de très grandes souffrances : violences physiques des guerres civiles, y compris violences sexuelles de masse ; mais aussi mortalité naturelle très aggravée, parce qu'avec la destruction des infrastructures et en l'absence d'une capacité sanitaire minimale, la moindre maladie peut devenir mortelle.

Pour l'Europe et la France, ce défi politique et humanitaire est aussi un enjeu stratégique. Beaucoup des États concernés se trouvent en effet aux portes de l'Europe, en Afrique, un continent qui est aujourd'hui à la croisée des chemins. Si l'Afrique subsaharienne confirme dans les prochaines décennies un décollage économique qui a été marqué, dans les cinq dernières années par une croissance annuelle de 5 %, le continent peut devenir un des moteurs de la croissance du monde et contribuer fortement à la prospérité européenne. L'intérêt croissant de nombreuses puissances émergentes (Brésil, Chine, Inde et les pays du Golfe) pour l'Afrique - dont la population dépassera la population chinoise d'ici 2030 - ne se limite plus aux seuls produits énergétiques et aux matières premières. Il illustre cette prise de conscience du potentiel africain.

Cependant, l'Afrique subsaharienne est également une zone de grandes fragilités. De 2003 à 2012, une dizaine de pays ont été secoués par des crises politiques ou des guerres civiles, et la majorité des casques bleus des Nations unies y sont déployés, parfois depuis plus de dix ans. Selon que les espaces non gouvernés ou à faible gouvernance reculeront ou au contraire s'étendront, ce sont deux avenir bien différents qui se profileront à l'horizon des vingt prochaines années. Nulle part, sans doute, l'éventail des possibles n'est aussi ouvert que sur le continent africain.

Les risques de la faiblesse sont plus insidieux que les menaces de la force, car ils n'ont pas le caractère tangible des conflits traditionnels de puissance et leur impact se manifeste tardivement, quand la communauté internationale est confrontée à un déficit d'ordre qu'elle doit tenter de combler dans l'urgence. Elle est alors placée devant le dilemme de laisser le chaos s'installer, ou au contraire, en intervenant, de prendre le risque de focaliser sur elle les hostilités, sans pouvoir s'appuyer sur des partenaires nationaux solides. Dans le nouveau paysage stratégique, il est donc d'autant plus important d'identifier les risques de la faiblesse le plus tôt possible, afin d'y parer avant qu'ils n'aient produit leurs effets les plus dévastateurs.

D. Les menaces et les risques amplifiés par la mondialisation

Le Livre blanc de 2008 avait déjà identifié les effets multiplicateurs de la mondialisation qui rétrécit et unifie l'espace stratégique et rapproche les menaces de la force comme les risques de la faiblesse. C'est un accélérateur et un amplificateur, pour le meilleur comme pour le pire.

La mondialisation a ainsi provoqué un mouvement d'échanges sans précédent, libérant des potentialités considérables de croissance qui ont permis l'essor remarquable des pays émergents. Des centaines de millions d'êtres humains, principalement en Asie, sont sortis de la misère grâce à elle, gonflant les rangs de la classe moyenne dans les pays en développement, à un rythme qui n'a pas de précédent dans l'histoire de l'humanité : d'ici à 2030, selon l'OCDE, plus de la moitié des classes moyennes du monde seront dans les pays en développement. La distinction entre pays en développement et pays développés pourrait alors perdre progressivement sa pertinence.

Plusieurs décennies de croissance soutenue à l'échelle mondiale ont pour contrepartie une pression de plus en plus forte sur les ressources et un impact

de moins en moins maîtrisé sur l'environnement. Les tensions qui en résultent se focalisent sur l'accès à l'eau, aux terres et produits agricoles, aux matières premières minérales et énergétiques, y compris les matériaux stratégiques, ainsi que sur la maîtrise des voies par lesquelles s'opère leur transport.

La mondialisation s'est également accompagnée d'une augmentation des inégalités. À l'intérieur des pays, notamment dans les pays développés, le progrès technologique semble contribuer concomitamment à un accroissement de la rémunération des travailleurs les plus qualifiés et à une baisse de celle des moins qualifiés. Entre pays, la mondialisation contribue aussi à l'accroissement des inégalités dès lors que certains d'entre eux ne sont pas intégrés dans les échanges mondiaux. Dans les pays les plus fragiles, les inégalités qu'elle génère peuvent être un facteur supplémentaire de déstabilisation.

L'explosion des flux matériels et immatériels se traduit par une difficulté croissante, pour les États, à maîtriser le contenu et la destination de ces flux comme ils pouvaient le faire auparavant sur les espaces délimités qu'ils contrôlaient. Elle rend donc moins aisée la lutte contre les trafics illégaux, qui ont de ce fait tendance à se développer. L'augmentation du transport maritime dans le commerce international donne prise à de nouvelles menaces asymétriques comme l'atteste le développement de la piraterie. La rapidité des transports, qui augmente la vitesse de propagation des risques sanitaires et l'échelle potentielle de leur diffusion, oblige les États à trouver de nouveaux moyens d'action pour prévenir le développement des pandémies. La communication instantanée que permet Internet les contraint à se mobiliser contre la dissémination de virus informatiques dont les effets peuvent être dévastateurs.

L'accélération de la circulation de l'information et des effets qu'elle produit dans tous les domaines d'activité a par ailleurs pour conséquence une diffusion désormais très rapide de toutes les formes de crise, qu'elles soient politiques, économiques ou financières. Elle rend également plus complexe la gestion de ces crises qui, pour la plupart, ne connaissent pas les frontières et peuvent provoquer des réactions en chaîne aux conséquences difficilement prévisibles.

La diffusion des technologies qui accompagne la mondialisation a d'importantes implications pour l'évolution des menaces. Au niveau le plus bas, elle se manifeste par l'utilisation de réseaux de téléphonie cellulaire pour déclencher des engins explosifs improvisés. À un niveau intermédiaire, elle peut se traduire par l'acquisition de systèmes d'armes performants par des puissances de second rang mais aussi par des groupes non étatiques, comme ce fut le cas

des missiles utilisés par le Hezbollah contre un navire israélien. Au niveau le plus élevé, elle peut faciliter la prolifération balistique et celle d'armes de destruction massive.

Ces différentes évolutions pourraient, surtout en cas de faillite sécuritaire, créer les conditions de l'obtention, par des groupes terroristes, d'armes de destruction massive. Si l'acquisition par des acteurs non-étatiques d'armes nucléaires reste très improbable, la fabrication de « bombes sales » à partir de matières radioactives ne peut être exclue. La fabrication et l'utilisation d'armes chimiques ont une probabilité encore plus élevée. Si la fabrication à des fins militaires d'armes biologiques demande des savoir-faire complexes, l'utilisation éventuelle d'agents biologiques par des terroristes reste possible et pourrait avoir de très graves conséquences.

Les actes de terrorisme les plus probables ne correspondent heureusement pas à l'hypothèse extrême d'une utilisation d'armes de destruction massive. Même s'ils n'utilisent pas de tels moyens, ils peuvent néanmoins avoir un effet déstabilisateur allant bien au-delà de leur effet direct parce que la puissance des médias modernes en augmente considérablement l'impact psychologique et politique.

Face à des États disposant d'outils de défense et de sécurité puissants, mais dont les populations sont sensibles au risque, le terrorisme est devenu un mode d'action auquel ont recours des adversaires qui s'affranchissent des règles de la guerre conventionnelle pour compenser l'insuffisance de leurs moyens et atteindre leurs objectifs politiques. Frappant sans discernement des civils, la violence qu'ils déploient vise d'abord à tirer parti des effets que son irruption brutale produit sur les opinions publiques pour contraindre des gouvernements. La couverture immédiate et globale dont ces agressions sont l'objet assure leur retentissement auprès de la population des États visés, voire du monde entier.

La publicité qui leur est ainsi donnée concourt de surcroît à entretenir le phénomène terroriste. Elle favorise en effet l'auto-radicalisation d'individus isolés qu'attire la perspective d'avoir, par leurs actions, un impact global à la mesure du ressentiment qui les habite. Le rôle d'Internet doit à cet égard être souligné : il permet à ces individus de rejoindre des communautés virtuelles dans lesquelles ils peuvent se retrouver et offre ainsi à des organisations terroristes un canal efficace de recrutement.

Plus de dix ans après les attentats du 11 Septembre et malgré les progrès importants de la lutte anti-terroriste conduite au niveau mondial, le niveau de la menace demeure très élevé. L'action systématique des États-Unis et de leurs alliés contre Al-Qaïda a obtenu des résultats substantiels, avec la disparition d'Oussama Ben Laden et l'affaiblissement du mouvement qu'il avait créé. Malgré l'impact médiatique qu'elles engendrent à l'échelle mondiale, les actions terroristes n'ont pas eu les effets politiques espérés par leurs auteurs. Pour autant, il n'y a pas de signes que la menace terroriste pourrait décroître à court ou moyen terme et on observe que celle-ci évolue et se diffuse sur le plan géographique. Sur fond d'États fragiles ou faillis, des groupes terroristes sévissent dans des régions jusqu'alors préservées où ils parasitent des conflits locaux qu'ils tentent de radicaliser : zone sahélo-saharienne mais aussi nord du Nigeria, Somalie, Syrie, Irak, péninsule arabique et zone afghano-pakistanaise. Se réclamant d'Al-Qaïda, ils disposent d'une capacité opérationnelle indépendante et cherchent à avoir un impact global en visant directement les intérêts occidentaux. Ils peuvent inciter des individus radicalisés présents sur notre territoire à passer à l'acte et conjuguer leur action avec eux. Certains États pourraient en outre être tentés de recourir à nouveau à des modes d'action terroristes. Sur notre territoire même persiste la menace d'un terrorisme domestique susceptible de porter atteinte à la sécurité nationale.

Les modes opératoires ont quant à eux évolué depuis 2008, en particulier dans le domaine des explosifs, dont l'acquisition ou la fabrication par des groupes ou des individus est facilitée par l'utilisation d'Internet et des technologies de l'information, ainsi que par le développement des trafics. Alors que les assassinats ciblés et les prises d'otages se sont multipliés, l'hypothèse, identifiée dans le précédent Livre blanc, d'une attaque terroriste majeure ne peut pas être exclue.

Les systèmes d'information sont désormais une donnée constitutive de nos sociétés. Au-delà des facilités considérables qu'elle apporte, l'interconnexion des systèmes d'information est une source de vulnérabilités nouvelles. Déjà identifiés dans le précédent Livre blanc, les menaces et les risques induits par l'expansion généralisée du cyberspace ont été confirmés, qu'il s'agisse d'atteintes à des systèmes résultant d'actes intentionnels ou de ruptures accidentelles mettant en cause le fonctionnement d'une infrastructure numérique critique.

Le développement rapide des infrastructures numériques ne s'est pas toujours accompagné d'un effort parallèle de protection, de sorte que les agressions de nature cybernétique sont relativement faciles à mettre en œuvre et peu coûteuses. Leur furtivité complique l'identification de leurs auteurs qui peuvent

être aussi bien étatiques que non-étatiques. Les agressions les plus sophistiquées requièrent néanmoins une organisation complexe. Une attaque d'envergure contre une infrastructure numérique repose sur une connaissance détaillée de la cible visée, connaissance qui peut s'acquérir par des attaques préalables de moindre ampleur destinées à tester la cible, ou par des renseignements obtenus par d'autres moyens.

Les menaces qui se développent dans le cyberspace sont de plusieurs ordres. Au plus bas niveau, elles sont une forme nouvelle de criminalité, qui ne relève pas spécifiquement de la sécurité nationale : vol d'informations personnelles à des fins de chantage ou de détournements de fonds, usurpation d'identité, trafic de produits prohibés, etc. Relèvent en revanche de la sécurité nationale les tentatives de pénétration de réseaux numériques à des fins d'espionnage, qu'elles visent les systèmes d'information de l'État ou ceux des entreprises. Une attaque visant la destruction ou la prise de contrôle à distance de systèmes informatisés commandant le fonctionnement d'infrastructures d'importance vitale, de systèmes de gestion automatisés d'outils industriels potentiellement dangereux, voire de systèmes d'armes ou de capacités militaires stratégiques pourrait ainsi avoir de graves conséquences.

Le cyberspace est donc désormais un champ de confrontation à part entière. La possibilité, envisagée par le précédent Livre blanc, d'une attaque informatique majeure contre les systèmes d'information nationaux dans un scénario de guerre informatique constitue, pour la France et ses partenaires européens, une menace de première importance.

L'espace extra-atmosphérique est devenu indispensable au fonctionnement de services essentiels. Dans le domaine militaire, le libre accès et l'utilisation de l'espace sont des conditions de notre autonomie stratégique. Ils rendent possible le maintien et le développement de capacités technologiques dont dépendent la qualité de notre outil de défense et, en particulier, la crédibilité de notre dissuasion nucléaire.

Les possibilités d'agression dans l'espace augmentent avec les progrès des armes antisatellites, en particulier pour les satellites en orbite basse. Par ailleurs, les risques de collision auxquels ceux-ci sont exposés s'accroissent à mesure que se multiplient les objets - en particulier les débris - sur les orbites où ils sont placés. La France et l'Allemagne disposent de moyens qui pourraient servir de socle au développement d'une capacité européenne de surveillance de l'espace.

Le Livre blanc de 2008 identifiait des risques naturels, sanitaires et technologiques susceptibles, par leur ampleur, de désorganiser nos sociétés. Les événements intervenus depuis lors sont venus confirmer la réalité de ces risques. Plusieurs événements ont illustré la vulnérabilité de nos sociétés aux risques naturels : en 2009, l'épidémie de grippe A/H1N1 ; en 2010, le tremblement de terre particulièrement meurtrier en Haïti et l'éruption du volcan islandais Eyjafjöll perturbant le trafic aérien international ; en mars 2011, la catastrophe de Fukushima résultant d'un cataclysme naturel engendrant un accident nucléaire majeur ; à l'automne 2012, l'ouragan Sandy.

Certaines études sur le changement climatique suggèrent que l'amplitude ou la fréquence des phénomènes extrêmes pourraient s'accroître et fragiliser davantage encore les régions aujourd'hui les plus exposées à ces phénomènes. Les conséquences régionales précises du réchauffement climatique à horizon de plusieurs décennies sont encore très incertaines. D'ores et déjà, toutefois, la diminution de la superficie des glaces de mer en Arctique n'est pas sans conséquences stratégiques, et la perspective d'une utilisation régulière de nouvelles routes maritimes arctiques se rapproche.

En matière sanitaire, la circulation des personnes et des marchandises, la concentration de populations dans des mégalofoles et la défaillance des systèmes de santé dans certaines zones favorisent la survenue de crises majeures. Le risque existe notamment d'une nouvelle pandémie hautement pathogène et à forte létalité résultant, par exemple, de l'émergence d'un nouveau virus franchissant la barrière des espèces ou d'un virus échappé d'un laboratoire de confinement.

Dépendantes d'infrastructures vitales complexes, fonctionnant à flux tendus, en contact quotidien avec le monde entier, nos sociétés peuvent être rapidement et profondément perturbées par des événements qui ne frappent initialement qu'une fraction de la population. Une désorganisation au départ limitée peut rapidement se propager et être amplifiée au point de constituer une menace affectant la sécurité nationale.

Notre pays demeure exposé à des risques et à des menaces de nature et d'intensité diverses. Difficiles à quantifier, ceux-ci sont plus insidieux et entretiennent un sentiment diffus d'insécurité. Cette perspective exige, de notre part, une réévaluation de nos priorités et une adaptation de nos réponses.

Chapitre 4

Les priorités stratégiques

L'ouverture de l'éventail des possibles oblige à une hiérarchisation rigoureuse de nos priorités stratégiques. Quels sont les menaces et les risques les plus probables ? Quel serait leur impact sur notre sécurité ? Pour être complète, l'analyse doit prendre en compte un troisième critère : face aux risques et aux menaces, serons-nous seuls, ou pourrons-nous, dans certains cas, compter sur le concours de nos alliés et de nos partenaires européens ?

La réponse à ces questions permet de hiérarchiser les menaces et les risques, et d'orienter les choix stratégiques de la France en conséquence. Ainsi, l'échelle des priorités qui détermine le niveau et l'intensité de nos engagements potentiels, s'ordonne comme suit :

- protéger le territoire national et les ressortissants français, et garantir la continuité des fonctions essentielles de la Nation ;
- garantir avec nos partenaires et alliés la sécurité de l'Europe et de l'espace nord-atlantique ;
- stabiliser avec nos partenaires et alliés les approches de l'Europe ;
- participer à la stabilité du Proche-Orient et du Golfe Arabo-Persique ;
- contribuer à la paix dans le monde.

A. Protéger le territoire national et les ressortissants français, et garantir la continuité des fonctions essentielles de la Nation

S'agissant de la protection du territoire national et des ressortissants français, les risques et les menaces pris en compte par la stratégie de défense et de sécurité nationale sont :

- les agressions par un autre État contre le territoire national ;
- les attaques terroristes ;
- les cyberattaques ;

- les atteintes au potentiel scientifique et technique ;
- la criminalité organisée dans ses formes les plus graves ;
- les crises majeures résultant de risques naturels, sanitaires, technologiques, industriels, ou accidentels ;
- les attaques contre nos ressortissants à l'étranger.

La protection du territoire national, de la population qui y vit et de nos compatriotes qui se trouvent à l'étranger est une obligation incontournable et fondamentale de l'État. Il lui appartient également de garantir la continuité des fonctions essentielles de la Nation.

Empêcher toute agression directe contre le territoire national par un autre État sera toujours une priorité absolue. Bien que cette perspective paraisse aujourd'hui heureusement lointaine, on ne peut cependant écarter la possibilité qu'un enchaînement de circonstances conduise à une détérioration grave de la situation internationale : attaque terroriste ou cyberattaque majeures, fermeture d'une zone maritime ou aérienne portant atteinte aux approvisionnements stratégiques de nombreuses puissances, implosion d'un État entraînant des débordements régionaux ; agression militaire contre un allié ou contre un pays essentiel à la stabilité de notre environnement. L'engagement de la France dans le processus de résolution de la crise pourrait alors déboucher sur une agression déclenchée par un État hostile, qui précipiterait notre pays dans une situation de guerre. Cette menace garde un faible degré de probabilité, mais elle ne peut être ignorée en raison de son extrême gravité potentielle. Par ailleurs, certaines puissances nucléaires de droit ou de fait pourraient être tentées d'exercer une menace ou un chantage en cas de crise internationale, contre nous ou contre nos alliés.

Au premier rang des menaces les plus probables demeure la menace terroriste : une campagne terroriste de grande ampleur créerait des dommages matériels, psychologiques et humains importants. Si elle frappait plusieurs sites de façon simultanée ou successive, son effet sur la population et le risque de saturation des forces de sécurité en seraient accrus. Son impact serait démultiplié en cas d'emploi de moyens NRBC (nucléaire, radiologique, biologique, chimique).

Les cyberattaques, parce qu'elles n'ont pas, jusqu'à présent, causé la mort d'hommes, n'ont pas dans l'opinion l'impact d'actes terroristes. Cependant, dès aujourd'hui, et plus encore à l'horizon du Livre blanc, elles constituent une menace majeure, à forte probabilité et à fort impact potentiel. En effet, les intrusions visant l'État, les opérateurs d'importance vitale, ainsi que les

grandes entreprises nationales ou stratégiques du pays sont aujourd'hui quotidiennes, sans que l'on puisse toujours distinguer avec certitude celles qui sont conduites par des acteurs non étatiques de celles qui relèvent d'acteurs étatiques. Des quantités importantes d'informations de grande valeur stratégique, industrielle, économique ou financière sont dérobées, souvent à l'insu des victimes. La récurrence actuelle de ces intrusions, notamment par des États, donne à penser que des informations sont méthodiquement collectées pour rendre possible, dans une situation de conflit, une attaque de grande envergure. Une telle attaque serait susceptible de paralyser des pans entiers de l'activité du pays, de déclencher des catastrophes technologiques ou écologiques, et de faire de nombreuses victimes. Elle pourrait donc constituer un véritable acte de guerre.

Le potentiel scientifique et technique de la Nation est constitué de l'ensemble des biens matériels et immatériels propres à l'activité scientifique fondamentale et appliquée et au développement technologique. Les tentatives d'atteintes à ce potentiel, qui visent à détourner des informations scientifiques et techniques, sont nombreuses. Elles sont susceptibles de nuire aux intérêts économiques de la Nation. Elles peuvent aussi contribuer à l'accroissement d'arsenaux militaires étrangers, à la prolifération d'armes de destruction massive et même être détournées à des fins d'actions terroristes. Face à ces risques, ce potentiel nécessite d'être protégé.

Des réseaux de criminalité organisée peuvent irriguer des zones d'économie souterraine. Ils peuvent la plupart du temps avoir des connections internationales et dans certains cas des liens avec des groupes terroristes, y compris sur le plan financier. La diffusion d'armes de guerre et d'explosifs est susceptible de renforcer les capacités de certains groupes criminels jusqu'à provoquer, dans des situations extrêmes, des atteintes graves à l'ordre public mettant en cause le fonctionnement régulier des institutions.

La probabilité des risques d'origine naturelle (tremblement de terre, tempête, raz-de-marée, inondation, etc.), sanitaire (pandémie massive) ou technologique et industrielle (notamment chimique ou nucléaire) est plus difficile à évaluer, mais leur impact peut être majeur. C'est pour l'État une obligation que d'y faire face, dans l'hexagone comme dans les outre-mer. Une catastrophe naturelle ou technologique peut provoquer un dysfonctionnement grave des structures publiques et privées, voire un grand nombre de victimes, les blessés nécessitant des soins parfois très spécialisés, notamment en cas d'atteinte par des produits chimiques ou des radiations nucléaires. Elle peut également

provoquer des troubles qui sont un facteur d'insécurité supplémentaire : panique des populations, contestation des consignes de sécurité ou de périmètres interdits, pillages, accroissement de la délinquance, etc.

Les risques et les menaces qui pèsent sur les outre-mer, où vivent près de trois millions de nos concitoyens, posent des problèmes spécifiques liés à leur éloignement et à leurs caractéristiques propres. Ils justifient des réponses adaptées de l'État. Leur situation stratégique requiert une attention renforcée, notamment en raison de nombreuses richesses recelées dans leurs espaces maritimes et des phénomènes illégaux qui se développent dans leur voisinage immédiat.

La zone Antilles-Guyane est un carrefour où s'expriment de multiples influences. Les États-Unis y sont très présents, mais aussi les pays d'Amérique centrale et du Sud (Brésil, Mexique, Venezuela...) et certains pays européens qui y conservent des intérêts (Espagne, Pays-Bas, Royaume-Uni). Cette zone représente un enjeu stratégique non seulement pour la France, mais aussi pour l'Europe, du fait de l'implantation en Guyane du centre spatial de Kourou. Il s'agit également d'une zone d'insécurité importante qui voit se développer de très nombreux trafics illicites transnationaux : drogue (la région est à l'origine de la moitié de la production mondiale de cocaïne), orpaillage illégal, blanchiment d'argent, immigration clandestine, pêche illégale, etc., qui affectent la sécurité de nos concitoyens ultramarins. Par ailleurs, le risque de catastrophes naturelles est particulièrement élevé aux Antilles. Enfin, la présence de nombreux ressortissants français et européens dans les pays voisins renforce le besoin de pouvoir y mettre rapidement en œuvre des moyens d'évacuation ou de sécurisation. Dès lors, au delà des enjeux de souveraineté et de protection de la population française vivant sur ces territoires, la France se doit d'assumer les responsabilités que lui confère sa présence dans cette région complexe.

La Nouvelle-Calédonie et les collectivités de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna font de la France une puissance politique et maritime dans le Pacifique. Elle y dispose de ressources halieutiques et minérales importantes. Cette situation confère à notre pays un accès à de nombreuses organisations régionales : Forum du Pacifique Sud, Agence des pêches, etc. Nos enjeux de souveraineté doivent y être défendus, de même que doit être garantie la sécurité de nos concitoyens dans des zones exposées aux aléas climatiques, notamment au travers des Accords FRANZ (France – Australie – Nouvelle-Zélande). La France contribue à la protection générale des populations et des ressources de l'océan Pacifique. À ce titre, elle développe des relations de

coopération avec nombre d'États voisins, en particulier l'Australie avec laquelle elle a noué un partenariat stratégique.

Dans l'océan Indien, La Réunion et Mayotte sont des zones de relative prospérité au milieu d'un environnement moins favorisé mais d'importance stratégique. En tant que puissance riveraine, la France a la responsabilité de protéger la population française et de contribuer à la liberté des voies de navigation, à la lutte contre la piraterie et contre les trafics humains. Situées sur l'axe de la circulation maritime du canal du Mozambique, les îles Éparses confèrent à la France une zone économique exclusive qui suscite des convoitises en raison de la présence potentielle de ressources pétrolières et gazières. Il en est de même pour les Terres Australes et Antarctiques qui offrent des ressources halieutiques considérables.

L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon se situe aux débouchés des routes maritimes arctiques et atlantique Nord, et dans une zone riche en hydrocarbures. Le développement de cet archipel et la protection de sa population nécessite une coopération de proximité avec le Canada et ses provinces atlantiques, respectueuse des intérêts de chacun.

Le nombre des ressortissants français voyageant ou résidant à l'étranger ne cesse d'augmenter. Leur sécurité peut être menacée lorsqu'ils se trouvent dans des espaces mal contrôlés, qu'il s'agisse de pays aux structures étatiques défaillantes ou de zones maritimes en proie à la piraterie. Si, entre 2008 et 2012, les attaques visant collectivement une communauté française expatriée ont été rares, en revanche le risque d'enlèvement est devenu structurel dans de nombreux pays. Par ailleurs, nos compatriotes se trouvent régulièrement pris dans des situations exceptionnelles (coup d'État, guerre civile, catastrophe naturelle...) qui appellent une action d'urgence. L'État devra toujours conduire des opérations destinées à protéger des citoyens français menacés à travers le monde. Le plus souvent, lorsqu'elle sera nécessaire, l'évacuation d'urgence concernera également d'autres ressortissants des pays européens ou alliés et elle pourra être partagée entre les pays concernés.

B. Garantir ensemble la sécurité de l'Europe et de l'espace nord-atlantique

La plupart des risques et des menaces concernant la France sont très largement partagés par les autres pays membres de l'Union européenne et de l'Alliance

Atlantique. En effet, la dimension systémique des risques majeurs et le caractère transnational des menaces se sont renforcés.

La même évolution vers une solidarité de droit et de fait avec nos partenaires européens s'observe face à la menace d'une agression étatique. Si, comme la France, aucun des pays européens ne se connaît aujourd'hui d'ennemi étatique déclaré, la possibilité d'une agression militaire directe contre un autre pays européen doit être prise en compte dans l'éventail des risques et menaces. La France se conformera dans ce cas à ses engagements, au titre de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord⁵, comme au titre de l'article 42.7 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁶.

De la même façon, la plupart des risques et des menaces concernent de façon identique les deux rives de l'Atlantique Nord. La nature étroite et profonde de nos relations bilatérales avec les États-Unis et le Canada, nos engagements de défense collective au titre du Traité de l'Atlantique Nord et notre communauté de valeurs structurent entre nous une solidarité de droit et de fait qui a été démontrée à plusieurs reprises ces dernières années. La France continuera d'assumer pleinement ses responsabilités dans ce cadre et d'agir dans cet esprit de solidarité.

La prise de conscience de cette exposition partagée aux risques et aux menaces a conduit les États membres de l'Union à développer des instruments communs afin d'y faire face ensemble, le plus souvent possible. Ainsi, à la suite de l'attaque terroriste perpétrée à Madrid le 11 mars 2004, le Conseil européen a adopté une déclaration sur la lutte contre le terrorisme affirmant que les actes terroristes sont des attaques contre les valeurs sur lesquelles est fondée l'Union. Cette déclaration a ouvert la voie à la clause de solidarité introduite par le Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Couvrant un large spectre de

5 Cet article prévoit « qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs [des parties au Traité] survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence [celles-ci] conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la charte des Nations unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord ».

6 Cet article dispose qu'« au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre. ».

risques et de menaces cette clause prévoit que « l'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine ». Le Traité prévoit la possibilité de mobiliser à cette fin des moyens très étendus, y compris militaires.

Le programme de Stockholm, qui recense un ensemble de priorités de sécurité intérieure⁷, et la stratégie correspondante adoptés par le Conseil européen constituent des jalons importants sur cette voie. Ils attestent que l'ensemble des États de l'Union sont résolus à apporter une réponse commune aux risques et aux menaces qui portent atteinte à leur sécurité intérieure.

Il importe notamment que l'Europe soit en mesure de protéger ses infrastructures vitales ainsi que son potentiel industriel, scientifique et technique vis-à-vis d'attaques ou de cyberattaques émanant d'États ou d'organisations animées de velléités d'espionnage ou de sabotage.

Par ailleurs, la stabilité de tous les pays de l'espace européen demeure une priorité importante. La période des guerres balkaniques s'éloigne. Cependant, la persistance de tensions territoriales ou communautaires non résolues, que la crise économique est susceptible d'aggraver, peut avoir des effets déstabilisateurs : la résolution d'une situation de crise dans cet espace proche est une responsabilité première des Européens.

C. Stabiliser ensemble le voisinage de l'Europe

La sécurité de l'Union européenne est étroitement liée à celle de l'ensemble du continent européen. L'intérêt de l'Europe et, avec elle de la France, est que n'émerge aucune menace dans son voisinage immédiat. Dès lors, la sécurité des voisins de l'Union européenne a pour la France un caractère prioritaire. Comme ses autres partenaires européens, la France n'a pas le loisir de choisir entre les façades de l'Europe. Toutes sont d'égale importance pour la sécurité à long terme du continent.

⁷ Adopté en 2010, le programme de Stockholm établit les priorités de l'Union européenne pour la période 2010-2014 dans les domaines de la coopération policière et douanière, de la protection civile, de la coopération judiciaire en matière pénale et civile, de la politique de visas et sur les questions d'asile et de migrations.

Le voisinage oriental de l'Europe continue de requérir une vigilance particulière. Des fragilités subsistent dans des États issus de l'éclatement de l'URSS et de la Yougoslavie, dont certains sont candidats à l'adhésion à l'Union européenne. La dépendance énergétique de l'Europe à l'égard de la Russie, du Caucase et de l'Asie centrale reste importante. La relation avec la Russie doit être en permanence entretenue et consolidée, dans un contexte où les logiques de puissance et d'interdépendance se mêlent et parfois s'opposent.

L'Union européenne est désormais dans une situation de voisinage avec la Russie, certains de ses membres partageant avec elle une frontière commune. La consolidation de la stabilité aux marges orientales de l'Europe, sur la base de relations de coopération avec la Russie dans le cadre des principes solennellement posés il y a plus de vingt ans par la Charte de Paris, est un enjeu essentiel pour la sécurité de l'Europe, et donc de la France.

La Turquie, membre actif de l'OTAN, occupe dans la sécurité de l'Europe une position irremplaçable : sa situation géographique et son histoire la placent à la charnière de plusieurs espaces stratégiques. Son action et son rayonnement régional, son dynamisme économique, son potentiel industriel et technologique ainsi que la densité des relations qu'elle entretient avec des pays de l'Union européenne, dont la France, en font un allié de premier plan.

Façade stratégique de l'Union européenne, la Méditerranée est depuis près de trois millénaires au cœur d'une histoire commune. Les relations stratégiques, économiques, culturelles et humaines y ont acquis une densité rare. L'étroitesse des liens humains tissés avec les pays de la rive Sud de la Méditerranée et l'intensité des échanges font de cette mer un espace stratégique. Nos intérêts communs sont multiples (nombreux ressortissants binationaux, investissements français, approvisionnements stratégiques) et nous partageons des enjeux communs de sécurité, face notamment au terrorisme et aux trafics. À cet égard, le Maghreb revêt pour la France et pour l'Europe une importance particulière, notamment dans le contexte instable faisant suite aux révolutions arabes. Le risque de vide sécuritaire dans certains pays ou dans certaines zones représente un défi potentiel pour l'ensemble de la Méditerranée et de l'Europe du Sud. La France et l'Europe ont été régulièrement impliquées dans les crises survenues en Méditerranée orientale, qu'il s'agisse du Liban, des crises liées au conflit israélo-arabe, de la Libye et aujourd'hui de la Syrie.

Le Sahel, de la Mauritanie à la Corne de l'Afrique, ainsi qu'une partie de l'Afrique subsaharienne sont également des zones d'intérêt prioritaire pour la France,

en raison d'une histoire commune, de la présence de ressortissants français, des enjeux qu'elles portent et des menaces auxquelles elles sont confrontées. La façade atlantique de l'Afrique revêt en outre une importance particulière pour les intérêts européens, compte tenu du développement des relations avec l'Amérique latine.

Dans une région où la capacité des États à contrôler leur territoire est souvent fragile, les dynamiques transnationales sont à l'origine de flux criminels et de trafics illicites très déstabilisants (drogue, êtres humains, armements,...). La possibilité que des territoires échappent durablement au contrôle d'un État est un risque stratégique de première importance pour l'Europe.

La crise du Mali, qui a nécessité l'intervention de la France, est à cet égard exemplaire. Elle illustre l'importance de la région et la gravité pour l'Europe des menaces qui s'y développent. Les tensions internes dans le Nord Mali et entre le nord et le sud du pays se sont conjuguées avec l'affaiblissement de l'État malien, favorisant l'implantation de groupes terroristes. Ceux-ci, après avoir bénéficié des trafics qui sévissent dans cette partie du Sahara, y ont établi des bases arrière, avant de chercher à s'emparer de tout le Mali, menaçant de transformer l'ensemble de la sous-région en un foyer de terrorisme international.

Ces risques de terrorisme se manifestent alors que le golfe de Guinée, du fait de son essor démographique et économique, devient un pôle majeur du développement africain. Pour la France, mais aussi pour les autres pays européens dont la présence humaine et économique dans la région s'accroît, la sécurisation des espaces terrestres et maritimes est donc stratégique.

Le soutien à la formation d'une architecture de sécurité collective en Afrique est une priorité de la politique de coopération et de développement de la France. En complément, huit accords de partenariat de défense (Cameroun, Centrafrique, Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Sénégal, Togo) et seize accords techniques de coopération accompagnent les États africains dans l'appropriation et la maîtrise de leur sécurité. Ces accords offrent en outre à nos forces armées des facilités d'anticipation et de réaction. Enfin, deux puissances régionales émergentes, l'Afrique du Sud et le Nigeria, sont pour l'Europe et la France des interlocuteurs de premier plan. Ces deux pays présentent de multiples atouts : leur influence et leur poids démographique, économique et militaire leur permettent d'ores et déjà de contribuer effectivement au renforcement des capacités opérationnelles de l'Union africaine.

L'importance stratégique pour l'Europe de son voisinage oriental, de la Méditerranée, de la partie de l'Afrique qui s'étend du Sahel à l'Afrique équatoriale n'est pas considérée au même degré par tous nos partenaires et alliés. Pour la France, il ne fait cependant pas de doute que ces approches constituent des zones d'intérêt prioritaire pour l'ensemble de l'Union européenne, et qu'une vision commune des risques et des menaces est souhaitable et urgente. Cette priorité collective européenne devrait être d'autant plus affichée que nos alliés américain et canadien attendent de nous que nous prenions une part essentielle des responsabilités dans des zones à l'égard desquelles ils s'estiment moins directement concernés.

D. Participer à la stabilité du Proche-Orient et du Golfe Arabo-Persique

La zone qui s'étend des rives de la Méditerranée orientale au Golfe Arabo-Persique constitue une priorité en soi. Les différents conflits qui la déchirent ont chacun leur dynamique propre, mais ils ne peuvent être compris isolément les uns des autres, la sécurité de la zone devant être appréhendée dans sa globalité. Le Golfe Arabo-Persique revêt une importance stratégique particulière : sa stabilité est un enjeu majeur non seulement pour la France et pour tous les pays européens, mais aussi pour les États-Unis et les grandes puissances émergentes. Cette zone, où la course de l'Iran à des capacités nucléaires militaires engendre un risque de prolifération, concentre des risques d'affrontements graves qui auraient un impact global sur la planète. Outre la présence de réserves énergétiques encore considérables, elle est l'une des principales voies de transit de l'économie mondiale : le détroit d'Ormuz reste le point de passage obligé d'environ 30 % des exportations mondiales de pétrole.

Un conflit dans le Golfe Arabo-Persique pourrait avoir des répercussions graves et variées : atteinte à la liberté de navigation dans le détroit d'Ormuz, tirs de missiles balistiques, déstabilisation de pays de la région. Par le jeu des alliances, il prendrait d'emblée une forte dimension internationale et impliquerait directement notre pays. L'influence stratégique américaine est dominante dans la zone, mais la France y a renforcé sa présence et sa coopération de défense. Elle est liée par des accords de défense à trois États de la région (Émirats arabes unis, Koweït et Qatar) et a établi une base interarmées à Abu Dhabi. Un accord de coopération militaire a été signé avec Bahreïn et des relations étroites sont entretenues avec l'Arabie Saoudite. En cas de conflit, la menace balistique iranienne affecterait immédiatement tous les pays de la région, et donc les bases et les points d'appui que nous y avons installés. Dans ce contexte,

notre capacité à mettre en œuvre nos accords en coordination étroite avec nos alliés est indispensable.

E. Contribuer à la paix dans le monde

La France a des intérêts globaux justifiant le maintien d'un réseau diplomatique étendu. Son positionnement politique dans le monde, les valeurs qu'elle défend, l'empreinte territoriale et maritime associée aux outre-mer, son rayonnement culturel particulier, confèrent à notre pays des intérêts sur tous les continents.

Le poids démographique, économique, politique et militaire de l'Asie en fait aujourd'hui une région qui concentre des enjeux et des intérêts de sécurité importants. Deux géants économiques, la Chine et l'Inde, ont émergé. De nombreux pays comme la Corée du Sud, l'Indonésie, la Malaisie, Singapour ou la Thaïlande y font preuve d'un dynamisme remarquable et prennent des responsabilités croissantes. Le Japon, membre du G 8, est un acteur essentiel. L'Asie joue ainsi un rôle déterminant dans la mondialisation. Elle constitue aujourd'hui le principal foyer de croissance du monde, mais aussi l'une des régions où les risques de tensions et de conflits sont les plus élevés.

Pour la France et pour l'Europe, la sécurité de l'océan Indien, voie d'accès maritime vers l'Asie, est de ce point de vue une priorité. Zone de transit pour le commerce international, l'océan Indien se situe au cœur d'enjeux stratégiques mondiaux, comme en témoigne la présence permanente des marines américaines, asiatiques et européennes. Le fait que la première opération navale d'ampleur de l'Union européenne soit l'opération Atalante contre la piraterie, illustre bien l'importance que revêt cet océan non seulement pour la France mais pour toute l'Europe. Puissance riveraine de l'océan Indien, la France y joue un rôle particulier renforcé par le développement d'une relation privilégiée avec l'Inde. Un partenariat stratégique noué en 1998 permet une coopération dans des domaines qui touchent à des intérêts majeurs des deux pays. La France soutient une réforme du Conseil de sécurité des Nations unies qui ferait place à de nouveaux membres permanents, dont l'Inde.

En Asie du Sud, l'engagement de la communauté internationale en Afghanistan a contribué à lutter contre le terrorisme international et à renforcer des institutions légitimes. Mais la stabilité régionale demeure précaire, et un engagement politique reste nécessaire pour stabiliser certains pays fragiles et pour réduire les risques de conflit interétatique. La France juge primordiales

la lutte contre le terrorisme et la prolifération nucléaire, ainsi que la sécurité de ses approvisionnements énergétiques. Ces considérations font de la région une zone où notre pays conserve des intérêts stratégiques.

L'équilibre de l'Asie orientale a été modifié en profondeur par la montée en puissance de la Chine. Première source mondiale de croissance économique, puissance financière, diplomatique et militaire de premier plan, la Chine est l'une des puissances structurantes de la mondialisation. La relation bilatérale sino-française est caractérisée depuis 1997 par un partenariat global qui se traduit par un flux régulier d'échanges politiques de haut niveau et par un dialogue qui englobe tous les sujets, à la mesure de l'importance prise par la Chine.

Le renforcement de la présence militaire américaine dans la région peut contribuer à la maîtrise des tensions en Asie et faciliter la mise en place d'instruments de stabilité visant à assurer une gestion pacifique des différends. Mais l'engagement américain ne décharge pas la France, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies et signataire du Traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud-Est⁸, de ses responsabilités. La France s'associe au rôle de l'Union européenne au sein du Forum régional de l'ASEAN (ARF) et souhaite approfondir son action auprès des organisations régionales de sécurité. Elle entretient des relations de confiance avec tous les pays de la région, et notamment avec la Corée du Sud et le Japon. Elle soutient la candidature au Conseil de sécurité du Japon. Pour notre pays, la stabilité de la zone asiatique et la liberté de navigation sont des priorités diplomatiques et économiques. Aux côtés de ses alliés, la France apporterait, en cas de crise ouverte, une contribution politique et militaire d'un niveau adapté.

La France participe par sa coopération de défense à la sécurité de plusieurs pays de la région, notamment l'Indonésie, la Malaisie, Singapour et le Vietnam. Elle consolide son engagement politique à travers une présence active, le développement de partenariats stratégiques et l'intensification de ses réseaux de coopération. Avec Singapour, qui est notre premier partenaire commercial en Asie du Sud-Est et notre troisième en Asie (après la Chine et le Japon), elle conduit un dialogue politique régulier et une coopération de défense et de sécurité très étroite.

⁸ Le Traité d'amitié et de coopération en Asie du Sud-Est a été signé lors du premier Sommet de l'ASEAN le 24 février 1976 à Bali, en Indonésie.

Dans le Pacifique, la France assume pleinement ses responsabilités de puissance politique et maritime présente dans la région. Elle a conclu un accord de partenariat stratégique avec l'Australie en 2012. Celui-ci marque la convergence croissante des intérêts des deux pays sur un grand nombre de sujets internationaux et régionaux, relatifs au Pacifique et à l'océan Indien. Il confirme également l'intérêt renouvelé des pays de la zone pour la présence française qui apparaît comme un facteur de stabilité, susceptible en outre d'apporter une aide immédiate, notamment en cas de catastrophe naturelle, grâce aux moyens de l'État prépositionnés dans les outre-mer.

L'engagement français en Amérique latine ne se limite pas à sa présence territoriale sur le continent sud-américain. L'affirmation de l'Amérique latine sur la scène internationale est désormais une donnée géopolitique qui témoigne du caractère véritablement multipolaire du nouveau paysage stratégique. Elle se manifeste dans la renaissance économique, politique et culturelle que connaissent les pays de la région, et elle s'exprime dans une vision de la multipolarité que la France partage largement.

Les relations anciennes entre la France et le Brésil ont ainsi pris un cours nouveau avec le lancement en 2006 d'un partenariat stratégique touchant tous les domaines : militaire, spatial, énergétique, économique et éducatif. La France soutient également l'ambition du Brésil de jouer un rôle croissant sur la scène internationale ainsi que sa candidature à un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies.

L'Argentine, le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou sont également des interlocuteurs régionaux incontournables avec lesquels la France entend approfondir le dialogue sur les enjeux stratégiques et la coopération de défense. Par les échanges et les coopérations qu'elles ont noués entre elles mais aussi en Asie - Pacifique, ces cinq démocraties témoignent d'une insertion accomplie dans la globalisation, marquée par le dynamisme des relations entre pays émergents.

Chapitre 5

L'engagement de la France dans l'Alliance Atlantique et dans l'Union européenne

Notre stratégie de défense et de sécurité nationale ne se conçoit pas en dehors du cadre de l'Alliance Atlantique et de notre engagement dans l'Union européenne.

Dans le nouvel environnement stratégique, à la fois plus instable et plus incertain, trois options se révéleraient illusoires pour notre pays :

- le repli sur soi, autrement dit la défense de nos seuls intérêts vitaux et le renoncement à toutes responsabilités régionales ou mondiales. Notre statut à l'ONU, notre histoire, l'importance de nos intérêts dans le monde, rendent cette option irréaliste et inopportune ;
- la délégation aux États-Unis et à l'OTAN du soin de notre sécurité future. L'Alliance Atlantique est un pilier de la politique de défense française, mais elle doit prendre en compte les différences de priorités qui imposent à chaque membre de cette Alliance de prendre ses responsabilités propres ;
- l'option d'une défense européenne intégrée. La France réaffirme son ambition en faveur d'une défense européenne crédible et efficace, mais elle ne saurait ignorer les difficultés auxquelles se heurte le développement du cadre européen.

La stratégie de défense et de sécurité nationale vise à combiner les aspects les plus positifs de chacune de ces trois options : la souveraineté de nos décisions, l'engagement plein dans une Alliance Atlantique dynamique, le volontarisme et l'ambition à l'égard de l'Union européenne.

L'OTAN et l'Union européenne sont deux organisations de nature différente. L'OTAN est une alliance politico-militaire ; l'Union européenne constitue pour ses membres un projet global aux dimensions politique, économique, commerciale, diplomatique et militaire.

A. La France dans l'OTAN

En réintégrant les structures du commandement militaire intégré de l'OTAN, la France a entendu reprendre toute sa place dans le fonctionnement d'une organisation dont elle est l'un des membres fondateurs. Pour la France, qui est désormais pleinement dans l'Alliance Atlantique, celle-ci remplit trois fonctions essentielles. D'une part, elle assure la défense collective de ses membres. D'autre part, elle est un instrument important du partenariat stratégique entre les deux rives de l'Atlantique. Enfin, elle constitue le cadre commun de l'action militaire dès lors que les Alliés veulent intervenir ensemble pour répondre à des risques et à des menaces partagés.

La France est attachée à conforter la solidité de l'alliance militaire qui rassemble vingt-huit nations résolues à se défendre solidairement contre toute agression armée. Elle sera particulièrement vigilante à l'égard du maintien d'une combinaison appropriée de capacités nucléaires, conventionnelles et de défense antimissile pour la dissuasion et la défense, conformément aux engagements énoncés dans le concept stratégique. Celui-ci réaffirme le rôle des armes nucléaires en tant que garantie suprême de la sécurité et pilier de la doctrine de défense de l'Alliance. Les forces nucléaires stratégiques indépendantes du Royaume-Uni et de la France, qui ont un rôle de dissuasion propre, contribuent à la dissuasion globale et à la sécurité des Alliés.

L'Alliance Atlantique tient sa force de ce qu'elle est une alliance politico-militaire entre des pays qui partagent des valeurs communes. À ce titre, la France entend utiliser pleinement le cadre politique de l'Alliance pour discuter avec ses alliés des défis communs de sécurité auxquels ils sont confrontés.

Cadre d'action militaire, l'OTAN développe, dès le temps de paix, des procédures et des standards communs, essentiels pour l'interopérabilité des forces. Elle est organisée pour faire face à différents types de conflits, allant de la défense collective à la conduite d'opérations de stabilisation. La défense collective doit rester la pierre angulaire de l'Alliance. L'Alliance doit aussi pouvoir s'engager dans des opérations de gestion de crise, dans le traitement des menaces transverses et dans des activités de sécurité collective. Cet engagement s'impose lorsqu'il découle d'une volonté commune des Alliés d'agir ensemble concrètement et que la valeur ajoutée de l'Alliance est clairement établie. Les interventions de l'Alliance devront nécessairement s'inscrire dans le cadre de la légalité internationale. Elles bénéficieront éventuellement du soutien des organisations régionales concernées. Leur faisabilité et leur opportunité

politique feront l'objet d'une appréciation au cas par cas et seront assorties d'une stratégie politique de sortie de crise.

La France est convaincue qu'une Alliance forte et efficace sert ses intérêts et ceux de l'Europe. L'attribution à un officier général français du poste de commandant suprême allié pour la transformation (SACT) permet à la France de participer activement au processus de rénovation des moyens d'action de l'Alliance. À ce titre, la France continuera d'accorder la priorité à l'adaptation de l'organisation du commandement aux engagements opérationnels les plus probables, à la rationalisation des agences, à l'amélioration de la prévision et de la gestion financière. Allié majeur aux niveaux politique, militaire et financier, elle est également convaincue que la vitalité de l'Alliance sera d'autant mieux assurée que chacun de ses membres y voit ses intérêts propres pleinement reconnus et est incité à prendre toutes ses responsabilités. Les financements en commun doivent être strictement maîtrisés et réservés aux projets et activités prioritaires qui bénéficient à l'ensemble des Alliés, et renforcent leur interopérabilité, cœur de la valeur ajoutée de l'Alliance. La France veillera dans ce contexte à ce que soit garantie la capacité des Nations qui le souhaitent d'agir de façon autonome dans d'autres cadres. Pour ce qui la concerne, pleinement engagée dans le commandement militaire allié, elle entend préserver les moyens de sa souveraineté en toute circonstance. Dans le domaine industriel, le cadre de coopération ouvert par la smart defence⁹ devra prendre en compte la nécessité de promouvoir des projets portés par l'industrie de défense européenne, afin de préserver les atouts de celle-ci dans les technologies de pointe et les productions à haute valeur ajoutée.

L'OTAN et l'Union européenne ne sont pas en concurrence. Ces deux organisations sont complémentaires, qu'il s'agisse des opérations extérieures ou d'initiatives comme la mutualisation et le partage capacitaire (pooling and sharing¹⁰ et smart defence). Grâce à leurs spécificités propres, elles offrent une palette de réponses

⁹ Le secrétaire général de l'OTAN a lancé l'initiative de smart defence (défense intelligente) visant à optimiser les dépenses militaires des Alliés par le biais de mutualisations, d'acquisitions multinationales et par le financement en commun de capacités alliées. Fondée sur trois principes (coopérations multinationales, spécialisation quand cela fait sens et priorités capacitaires), cette initiative est développée par le Commandement suprême allié pour la transformation (SACT) de l'organisation.

¹⁰ Développée au sein de l'Agence européenne de défense sous l'autorité du Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, l'initiative pooling and sharing (mutualisation et partage) vise à développer la mutualisation et le partage des capacités militaires entre États membres de l'Union européenne. Elle compte parmi ses objectifs la préservation de la base industrielle et technologique de défense européenne et la fédération des efforts de recherche et technologie (R&T) afin de maintenir des capacités européennes robustes.

qui permettent à la France et à ses Alliés de faire face à un spectre toujours plus large de risques et de menaces. Une coopération étroite et pragmatique entre ces deux organisations est un objectif important de la France. L'engagement des États-Unis à participer à la sécurité de l'Europe sera en outre d'autant plus fort que leur appel au partage du fardeau des dépenses militaires sera entendu. Ce partage ne pourra être envisagé de manière satisfaisante que s'il favorise le développement de l'industrie européenne de défense. La France entend donc jouer pleinement son rôle dans l'une comme dans l'autre organisation pour contribuer à la sécurité collective.

B. La France dans l'Union européenne

La France partage avec ses partenaires européens la plupart des menaces et des risques auxquels elle est confrontée : la conclusion pragmatique de ce constat est que nous y ferons face plus efficacement si nous nous mettons en mesure d'y répondre ensemble. C'est pourquoi, dans le cadre de sa stratégie de défense et de sécurité nationale, la France considère que la construction européenne en matière de défense et de sécurité est une priorité. Mue par la conviction qu'une réponse européenne serait supérieure à la somme des réponses nationales, elle se tourne vers l'Union européenne avec la volonté d'y apporter sa connaissance des crises et ses propositions concernant les réponses à leur donner. Elle souhaite en retour bénéficier de celles de ses partenaires européens, mais également d'un Service d'action extérieure au rôle renforcé, notamment dans la gestion des crises, ainsi que des atouts représentés par les agences de l'Union européenne (comme par exemple l'Agence européenne de défense, ou le centre satellitaire de Torrejón).

La France agira pour que se développe, dans le cadre européen, une vision stratégique fondée sur une analyse partagée des risques et des menaces, qu'il s'agisse des défis touchant à la sécurité intérieure des États de l'Union ou de la politique de sécurité et de défense commune. Les contacts entre parlements nationaux et les débats au sein du Parlement européen contribueront à une appropriation des enjeux stratégiques par les peuples.

Le contexte actuel rend possible et urgente une relance pragmatique de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). La contrainte budgétaire conduit à rechercher une plus grande efficacité de la dépense publique en matière de sécurité et de défense. Le rééquilibrage des capacités militaires américaines vers l'Asie – Pacifique, alors que des foyers d'instabilité se sont

développés aux frontières de l'Europe met les États de l'Union devant leurs responsabilités. Les situations de crise pour les quinze à vingt prochaines années relèveront probablement de scénarios appelant une réponse multidimensionnelle, notamment sous la forme d'opérations de stabilisation complexes. Dans cette perspective, le cadre européen a vocation à devenir le cadre de référence dès lors qu'il s'agit de mobiliser toute la gamme des instruments civils et militaires requis pour mettre en œuvre une approche globale des crises. En outre, la France considère que le partenariat qui lie les États-Unis et l'Union européenne sera d'autant plus solide que cette dernière endossera les responsabilités qui lui incombent dans la gestion des crises qui affectent sa sécurité.

La France considère la politique de sécurité et de défense commune non comme une fin en soi, mais comme un instrument, civil et militaire, au service des intérêts essentiels de l'Union européenne. Les Européens ne sauraient en effet se tenir en retrait du jeu des puissances s'ils veulent contribuer à l'édification d'un ordre international plus stable et y promouvoir les valeurs constitutives de leur identité. L'impulsion doit venir du plus haut niveau politique de l'Union, celui du Conseil européen. Il appartient à cette instance de déterminer le rôle que l'Europe entend jouer sur la scène internationale et la nature de l'ordre mondial que les Européens souhaitent promouvoir dans les enceintes internationales et auprès des autres États. Il doit notamment initier des orientations sur trois sujets majeurs : les missions de la PSDC, les capacités à développer en commun et les stratégies industrielles relatives au domaine de la défense. À terme, un Livre blanc de l'Union européenne, qui définirait plus clairement les intérêts et les objectifs stratégiques de l'Union, pourrait contribuer au débat européen sur la sécurité et la défense et serait l'occasion d'exprimer une vision partagée.

Cette impulsion venue du plus haut niveau politique doit être complétée par une mise en œuvre résolument pragmatique comprenant des actions de prévention, des opérations extérieures conjointes, des programmes communs d'armement et éventuellement la mutualisation de capacités.

Parce que la stabilisation du voisinage de l'Europe représente un intérêt de sécurité majeur pour tous les pays membres de l'Union, il appartient aux Européens d'agir préventivement sur les foyers de crises émergents. Dans le prolongement des initiatives déjà prises, la sécurité dans les pays de la zone allant du Sahel à l'Afrique équatoriale, la lutte contre toutes les formes de terrorisme, le processus de paix au Proche-Orient, l'aide à la réussite des transitions politiques dans certains pays arabes, le règlement des conflits du Caucase, la consolidation de la paix dans les Balkans et notamment au

Kosovo sont autant de sujets sur lesquels l'Union européenne doit continuer de développer ses actions.

Avec vingt-huit opérations civiles et militaires conduites depuis 2003, l'Union européenne a déjà acquis une réelle expérience en matière de gestion des crises et de maintien de la paix. Ces opérations ont montré que l'Europe peut s'engager sur des théâtres extérieurs. Elles ont permis de tester l'efficacité des concepts d'opération, qu'il s'agisse de lutte contre la piraterie, de l'aide à la reconstruction d'un État de droit, de réformes des systèmes de sécurité ou de la stabilisation des pays en sortie de crise.

Cependant, ces opérations extérieures ont jusqu'à présent montré les limites du volontarisme politique de l'Union. Elles ont souvent été menées en appui d'opérations plus larges ou très circonscrites dans le temps. Ainsi, alors même qu'elle est de plus en plus confrontée à des crises qui appellent des réponses multidimensionnelles, l'Union européenne n'a pas encore tiré parti de tous les moyens dont la Commission et les États membres disposent pour apporter une réponse globale aux crises. Une meilleure coordination des moyens civils et militaires, est nécessaire et les procédures de l'Union doivent être adaptées à son rôle opérationnel.

La France souhaite que l'Union renforce, de façon pragmatique, la réactivité et les capacités d'intervention des forces qui peuvent être mises à la disposition de la PSDC. Leur formation commune, l'entraînement, la disponibilité et une génération de forces mieux coordonnée entre États européens sont des domaines où les progrès sont urgents et accessibles. La nécessité pour les Européens de mieux intégrer les capacités civiles et militaires de gestion des crises fait partie des leçons tirées de l'expérience des dix dernières années.

La France s'efforcera d'avancer dans cette voie avec les États de l'Union qui partagent la même ambition. Elle propose de mieux utiliser les institutions et cadres de concertation existants et de tirer parti de toutes les possibilités ouvertes par les traités, y compris la coopération structurée permanente et les coopérations renforcées. Les coopérations bilatérales entre États membres doivent également contribuer au développement de capacités mieux intégrées comme l'illustrent celles que la France a construites avec l'Allemagne et le Royaume-Uni ou, entre autres, celles qui lient les pays du Benelux.

La volonté de se projeter n'a de sens que si elle repose sur la possibilité, pour les États qui y souscrivent, de mobiliser des moyens civils et militaires

crédibles. La France figure, compte tenu de ses capacités, parmi les États membres susceptibles de jouer un rôle moteur dans le développement de la défense européenne. Elle veillera à disposer des capacités critiques nécessaires aux déploiements (renseignement, surveillance, ravitaillement en vol, transport stratégique, etc.), tout en s'attachant à mutualiser les programmes correspondants avec les États les plus capables d'y contribuer.

La période de forte contraction budgétaire pour tous les pays européens doit être saisie comme une opportunité pour organiser des interdépendances capacitaires mutuellement consenties. Pour les capacités existantes ou en cours d'acquisition, la France entend résolument s'engager dans l'initiative de mutualisation et de partage capacitaire (pooling and sharing) adoptée en 2010 par les ministres de la défense de l'Union européenne. Au regard de cet objectif, elle souligne le rôle important joué par l'Agence européenne de défense, à laquelle il revient d'identifier des programmes qui pourraient être développés en commun, de tester leur faisabilité et d'organiser leur montage.

La France constate qu'avec l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), l'Europe dispose, pour les États qui en sont membres, d'un instrument approprié de gestion de programmes. Elle considère par ailleurs que les coopérations, avec un ou plusieurs États, en matière de programmes d'armement doivent être envisagées non pas comme des alternatives ou des substituts, mais comme des leviers supplémentaires pour susciter une dynamique capacitaire européenne à laquelle les États aux ressources plus modestes peuvent trouver avantage à se joindre.

Le développement du marché européen de la défense et la consolidation de la base industrielle et technologique de défense européenne (BITD-E) dans le secteur de l'armement font partie des priorités stratégiques de notre pays. Dans le cadre de la smart defence, mise en œuvre au sein de l'OTAN, la France entend, avec ses partenaires européens de l'Alliance, promouvoir des initiatives capacitaires qui contribuent au soutien de la BITD-E. À cet égard, il est important que les démarches de smart defence de l'OTAN et de mutualisation et partage (pooling and sharing) de l'Union européenne soient coordonnées notamment à travers un dialogue dense entre l'OTAN et l'AED. Par ailleurs, la France se félicite que, dans la perspective du conseil européen de décembre 2013, la Commission ait engagé des travaux sur les questions propres à la défense qui illustrent le caractère spécifique de l'industrie de ce secteur dans le marché européen.

La sécurité est un domaine où les progrès accomplis au niveau européen en matière d'intégration et de coordination sont déjà substantiels. Le programme de Stockholm 2010-2014 et la stratégie de sécurité intérieure arrêtés par le Conseil européen ont permis à l'Europe de se doter d'une approche globale des grands enjeux de sécurité intérieure, qui reconnaît la continuité existant entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure et exprime la solidarité entre les États membres. Toutefois, la stratégie de sécurité intérieure laisse encore de côté certains programmes d'action dont la mise en œuvre relève toujours d'une démarche spécifique (par exemple en matière de protection des infrastructures critiques européennes, de renforcement de la coordination politique en cas de crise majeure,...). La France souhaite que se poursuive et s'intensifie la construction européenne en matière de sécurité intérieure et que l'extension des domaines qu'elle recouvre débouche en ce domaine sur l'élaboration d'une stratégie davantage intégrée. Elle est donc disposée à développer des projets communs à l'image des coopérations déjà conduites dans les domaines judiciaire, des migrations et de la santé. Elle souhaite également que se développent des initiatives conduisant à la mutualisation d'équipements de sécurité intérieure mis à disposition par les États membres.

Chapitre 6

La mise en œuvre de la stratégie

La stratégie française a évolué dans le temps. Dans le Livre blanc de 1972, elle était centrée sur la dissuasion nucléaire. Dans celui de 1994, puis lors de la décision de professionnalisation de nos forces en 1996, la capacité d'action extérieure conventionnelle a été placée au cœur de notre doctrine et de nos moyens. Le Livre blanc de 2008 a été marqué par l'extension de notre stratégie à la sécurité nationale. Aujourd'hui, l'évolution du contexte international et sécuritaire impose une convergence accrue entre les cinq grandes fonctions stratégiques identifiées en 2008, qui restent pleinement valables : connaissance et anticipation, dissuasion, protection, prévention et intervention.

Pour réaliser les objectifs fixés par notre stratégie, la protection, la dissuasion et l'intervention structurent l'action des forces de défense et de sécurité nationale. La protection reste première dans notre stratégie de défense et de sécurité nationale. Elle ne saurait être assurée sans la capacité de dissuasion et d'intervention. La dissuasion nucléaire protège la France contre toute agression d'origine étatique contre ses intérêts vitaux, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme. Elle écarte toute menace de chantage qui paralyserait sa liberté de décision et d'action. Les capacités d'intervention à l'extérieur du territoire national confèrent à la sécurité de la France la profondeur stratégique qui lui est indispensable. Elles confortent la crédibilité de notre dissuasion, et permettent au pays de défendre ses intérêts stratégiques et d'honorer ses alliances.

La protection, la dissuasion et l'intervention sont donc étroitement complémentaires. Elles supposent, pour être mises en œuvre, que nous soyons capables de connaître et d'anticiper les risques et les menaces qui pèsent sur nous, alors que des ruptures stratégiques sont toujours possibles. Elles supposent également que nous puissions prévenir au plus tôt les crises qui affectent notre environnement.

Sur cette base, se fonde la doctrine qui permet de rationaliser l'emploi des ressources de l'État et de mettre en cohérence les concours que sont appelés à apporter non seulement les différentes administrations de l'État, mais aussi les collectivités territoriales, les entreprises et les établissements relevant des secteurs stratégiques (énergie, communication, santé, alimentation...).

A. La connaissance et l'anticipation

La fonction connaissance et anticipation a une importance particulière parce qu'une capacité d'appréciation autonome des situations est la condition de décisions libres et souveraines. Cette fonction recouvre notamment le renseignement et la prospective. Elle permet l'anticipation stratégique qui éclaire l'action. Elle est également une condition de l'efficacité opérationnelle des forces et contribue à l'économie des moyens que celles-ci utilisent pour remplir leurs missions.

Cette capacité nous permet de nous engager en toute connaissance de cause dans des actions qui sont de plus en plus coordonnées, voire menées en commun, avec nos partenaires et alliés. Allant de la collecte de l'information à la préparation éclairée de la décision politique et opérationnelle, une bonne connaissance de l'environnement stratégique et tactique est indispensable à la prévention des risques et des menaces comme à leur neutralisation lorsque la prévention a échoué.

Le renseignement joue un rôle central dans la fonction connaissance et anticipation. Il irrigue chacune des autres fonctions stratégiques de notre défense et de notre sécurité nationale. Il doit servir autant à la prise de décision politique et stratégique qu'à la planification et à la conduite des opérations au niveau tactique. Au-delà, il éclaire notre politique étrangère et notre politique économique. Un effort particulier doit donc lui être consacré pour la période à venir, qui devrait concerner à la fois les ressources humaines et les capacités techniques de recueil et d'exploitation des données. Le renseignement d'origine humaine (ROHUM), le renseignement électromagnétique (ROEM) et le renseignement image (ROIM) sont complémentaires et indissociables. C'est la combinaison des informations recueillies par ces trois voies qui donne au renseignement sa valeur.

Conformément aux recommandations formulées par le Livre blanc de 2008, la gouvernance des services de renseignement a été réorganisée autour du

coordonnateur national du renseignement (CNR). Conseiller du Président de la République et exerçant certaines de ses missions pour le compte du Premier ministre, il coordonne l'action des services de renseignement et s'assure de leur bonne coopération. Son rôle doit être conforté, notamment en matière de mutualisation des moyens et dans le domaine budgétaire.

Également instauré en 2008, le conseil national du renseignement, qui se réunit sous la présidence du Chef de l'État, doit assurer le pilotage stratégique du renseignement. À l'avenir, il arrêtera une stratégie nationale du renseignement dont les grandes lignes seront rendues publiques. Document de référence, cette stratégie confortera la légitimité des activités de renseignement.

La coopération interservices a également été favorisée par l'émergence d'une « communauté du renseignement », composée de six services : deux à compétence générale, la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI), et quatre services spécialisés, la direction du renseignement militaire (DRM), la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD), la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) et le service de traitement du renseignement et d'action contre les services financiers clandestins (TRACFIN). L'expérience des quatre années passées a montré que cette communauté favorise la confiance entre ces services et permet une meilleure organisation de leurs échanges. Créée en 2010 et placée auprès du Premier ministre, l'académie du renseignement a notamment pour mission de concevoir, d'organiser et de mettre en œuvre des activités de formation initiale et continue au profit du personnel des services de renseignement. Elle concourt au renforcement des liens et à l'émergence d'une culture partagée au sein de la communauté française du renseignement. Cette communauté constitue l'ossature d'un dispositif plus global associant, en tant que de besoin, de nombreux autres services de l'État.

Compte tenu de l'évolution des menaces, un effort particulier doit être porté sur le renseignement intérieur. Un renforcement de la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) est nécessaire, au regard du haut niveau de priorité de certaines des missions qui lui sont confiées, notamment pour la prévention d'actes de terrorisme sur le territoire national. Une réflexion sera engagée sur l'organisation de cette direction, les moyens humains dont elle dispose et sa place dans l'organisation du ministère de l'Intérieur. Cette réflexion intégrera les conditions d'une meilleure articulation entre le renseignement intérieur et le recueil d'informations opérationnelles par l'ensemble des services en charge de missions de sécurité nationale, notamment la gendarmerie.

La France doit veiller à maintenir son dispositif d'acquisition et de traitement du renseignement à la hauteur de ses ambitions internationales et des menaces auxquelles elle est confrontée. Elle doit consacrer les ressources nécessaires à la poursuite des efforts entrepris pour détenir les capacités de recueil et d'exploitation indispensables à l'autonomie d'appréciation des situations. Elle doit également poursuivre la mutualisation des moyens techniques d'acquisition du renseignement, principe clé pour l'équipement des services, comme elle doit veiller à la consolidation des compétences humaines qui y sont associées.

Parmi ces moyens, les capacités spatiales tiennent une place privilégiée, qu'elles soient nationales ou partagées avec nos partenaires européens. Les satellites permettent en effet d'acquérir de l'information sur toute la surface du globe et d'assurer la veille et l'alerte à un niveau adéquat. Un effort de mutualisation des moyens doit permettre également de fournir des produits nécessaires à la planification et à la conduite des opérations. Le cycle de vie des satellites impose leur renouvellement régulier, qu'il conviendra de prendre pleinement en compte. Le développement des capacités d'observation spatiale sera rationalisé afin de coordonner les projets militaires et institutionnels à utilisation duale et de faciliter, dans la mesure du possible, la complémentarité avec des moyens utiles disponibles sur le marché.

Le renseignement d'origine électromagnétique (ROEM) constitue une composante essentielle de ce dispositif. La première localisation d'un site d'intérêt ou la première perception d'une menace est très souvent obtenue par un moyen de recueil électromagnétique. La capacité spatiale est nécessaire pour détecter, localiser et caractériser les défenses de nos adversaires potentiels. Dans le domaine du renseignement d'origine image (ROIM), les capacités spatiales sont une priorité. Elles permettent d'identifier, de préciser la localisation, de discriminer et de cibler la réalité matérielle des risques et des menaces. Les capacités spatiales sont également nécessaires pour une évaluation souveraine de la menace balistique, pour l'alerte précoce, et donc pour la dissuasion.

Le coût du renseignement d'origine spatiale et l'intérêt politique d'une compréhension partagée des situations devraient conduire les Européens ayant des capacités dans ce domaine à un effort beaucoup plus systématique de mutualisation. La France est disposée à appliquer au renseignement spatial une approche reposant sur des interdépendances mutuelles.

L'acquisition du renseignement repose également sur la mise en œuvre combinée de plates-formes aériennes, terrestres et navales, dédiées ou non, qui permettent l'acquisition d'informations en temps réel.

L'analyse des besoins fait notamment ressortir la nécessité pour la France de se doter à l'avenir d'une capacité pérenne pour plusieurs types d'équipements. Les drones de moyenne altitude longue endurance (MALE) équipés de capteurs ROIM et ROEM permettent de détecter, localiser et suivre des cibles potentielles. Pour leur part, les drones tactiques, assurent l'appui direct en renseignement des forces présentes sur les zones de crise. Sont également indispensables des avions légers de surveillance et de reconnaissance ainsi que des pods de reconnaissance de nouvelle génération. Les opérations récentes confirment l'importance de ces capteurs aériens.

L'importance nouvelle de la cybermenace implique de développer l'activité de renseignement dans ce domaine et les capacités techniques correspondantes. Cet effort a pour objet de nous permettre d'identifier l'origine des attaques, d'évaluer les capacités offensives des adversaires potentiels et de pouvoir ainsi les contrer. Les capacités d'identification et d'action offensive sont essentielles pour une riposte éventuelle et proportionnée à l'attaque.

Les activités de renseignement et les opérations secrètes grandissent en importance, dans un contexte stratégique marqué par le rôle accru d'acteurs non-étatiques. L'accroissement des moyens que ces évolutions imposent doit être accompagné de manière concomitante par un renforcement des capacités de pilotage stratégique et d'évaluation de l'exécutif sur le renseignement, et par l'extension du rôle de la délégation parlementaire au renseignement¹¹ pour permettre au Parlement d'exercer dans ce domaine, conformément à la Constitution, son contrôle sur la politique du Gouvernement. Cette vigilance est indispensable pour maintenir et renforcer la légitimité d'une activité qui apporte une contribution croissante à la sécurité de la Nation.

En complément du recueil et de l'exploitation d'informations confidentielles et du fait notamment du développement d'Internet, la fonction connaissance et

¹¹ La délégation parlementaire au renseignement, créée par la loi du 9 octobre 2007, est composée de quatre députés et de quatre sénateurs. Les présidents des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées respectivement des affaires de sécurité intérieure et de défense en sont membres de droit. Les autres membres de la délégation sont désignés par le président de chaque assemblée de manière à assurer une représentation pluraliste. La fonction de président de la délégation est assurée alternativement, pour un an, par un député et un sénateur, membres de droit.

anticipation s'appuie de plus en plus sur l'exploitation des sources ouvertes, tant dans le cadre de l'analyse stratégique qu'au cours d'une crise. Il convient donc de disposer d'outils spécifiques d'analyse des sources multimédias - en particulier pour l'assistance à la gestion de crise -, et de développer des outils de partage des sources ouvertes au niveau ministériel et interministériel.

La prospective, dont l'objectif est de détecter les grandes tendances pouvant conduire à des crises et ruptures potentielles, devait, selon le Livre blanc de 2008, faire l'objet d'un effort « significatif et prioritaire ». Malgré la qualité des organismes concernés et l'expertise reconnue des acteurs, l'État s'est insuffisamment mobilisé pour conférer à cette fonction la place qui correspond à son importance.

Dans les ministères concernés sera institué un mécanisme de coordination interne des travaux de prospective, destiné à identifier les besoins, à arrêter un programme de travail et à valider les conclusions et les recommandations. La cohérence des travaux sera assurée par un processus interministériel animé, sous l'autorité du Premier ministre, par le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Il aura pour mission de définir les priorités et les orientations stratégiques, d'élaborer un plan de travail interministériel annuel et d'assurer la coordination des travaux de prospective conduits dans les ministères concernés. Le SGDSN coordonnera les travaux de validation des recommandations prospectives de portée interministérielle et s'assurera de leur prise en compte dans les processus décisionnels.

La démarche prospective de l'État doit pouvoir s'appuyer sur une réflexion stratégique indépendante, pluridisciplinaire, originale, intégrant la recherche universitaire comme celle des instituts spécialisés. Malgré les progrès accomplis ces dernières années, la recherche stratégique française continue de souffrir d'une masse critique insuffisante. Son rayonnement au niveau international reste de ce fait limité. L'effort visant à valoriser la réflexion stratégique et à soutenir la recherche intéressant la défense et la sécurité sera poursuivi.

Le renforcement des moyens de la recherche ne produira cependant tous ses effets sur la capacité d'anticipation de l'État que si celui-ci s'ouvre davantage à la réflexion indépendante. L'État ne peut que bénéficier d'un recours accru à l'expertise de la recherche académique, mais aussi des organisations non gouvernementales et des entreprises. De leur côté, des chercheurs universitaires apporteront une contribution mieux adaptée aux besoins de l'État si la possibilité leur est offerte de faire l'expérience de responsabilités administratives. Cette

ouverture réciproque est la condition d'une amélioration de notre capacité d'anticipation qui requiert liberté d'esprit, curiosité et aptitude à remettre en cause les vues dominantes.

B. La dissuasion

La dissuasion nucléaire a pour objet de nous protéger contre toute agression d'origine étatique contre nos intérêts vitaux, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme. La dissuasion française contribue par son existence à la sécurité de l'Alliance Atlantique et à celle de l'Europe. L'exercice de la dissuasion nucléaire est de la responsabilité du Président de la République.

Notre dissuasion est strictement défensive. L'emploi de l'arme nucléaire ne serait concevable que dans des circonstances extrêmes de légitime défense. À ce titre, la dissuasion est la garantie ultime de la sécurité, de la protection et de l'indépendance de la Nation. Elle garantit en permanence notre autonomie de décision et notre liberté d'action dans le cadre de nos responsabilités internationales, y compris contre des tentatives de chantage qui pourraient être exercées contre nous en cas de crise. La dissuasion nucléaire s'inscrit donc dans le cadre plus global de la stratégie de défense et de sécurité nationale qui prend en compte l'ensemble des menaces, y compris celles qui se situent sous le seuil des intérêts vitaux.

Les forces nucléaires comprennent une composante aéroportée et une composante océanique dont les performances, l'adaptabilité et les caractéristiques complémentaires permettent le maintien d'un outil qui, dans un contexte stratégique évolutif, demeure crédible à long terme, tout en restant à un niveau de stricte suffisance. Les capacités de simulation dont la France s'est dotée après l'arrêt de ses essais nucléaires assurent la fiabilité et la sûreté des armes nucléaires.

La France entend continuer à assumer pleinement sur la scène internationale ses responsabilités et ses devoirs d'État doté de l'arme nucléaire. À ce titre, elle œuvre activement en faveur d'un « désarmement général et complet sous un contrôle strict et efficace », objectif fixé par l'article VI du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP). Elle poursuit ses efforts pour promouvoir la réduction quantitative et limiter l'amélioration qualitative des arsenaux dans le monde et pour combattre la prolifération des armes de destruction massive, notamment nucléaires, et de leurs vecteurs. De même,

elle appelle de ses vœux la généralisation de ces efforts au niveau international. À cet effet, elle soutient activement l'entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires et l'engagement de négociations multilatérales sur un traité d'interdiction de la production de matières fissiles à des fins d'armes nucléaires, ainsi que la mise en place d'un moratoire immédiat sur la production de ces matières.

Depuis le démantèlement de son site d'expérimentation dans le Pacifique, la France a continué, en matière de désarmement nucléaire, à montrer l'exemple par des mesures unilatérales, dont le démantèlement irréversible de ses installations de production de matières fissiles à des fins d'armes. Elle a indiqué que son arsenal comprenait moins de 300 têtes nucléaires. La France a été la première à s'engager dans toutes ces avancées concrètes de désarmement nucléaire. Dans cette perspective, elle inscrit le maintien de sa dissuasion nucléaire à un niveau de stricte suffisance, c'est-à-dire au plus bas niveau possible au vu du contexte stratégique.

Il existe des liens forts entre la dissuasion nucléaire et les capacités conventionnelles. La dissuasion, qui garantit la protection de nos intérêts vitaux, confère la liberté d'action au Président de la République dans l'exercice des responsabilités internationales de la France, pour la défense d'un allié ou l'application d'un mandat international. En ce sens, elle est directement liée à notre capacité d'intervention. De plus, certains des moyens des forces nucléaires peuvent être utilisés pour les opérations conventionnelles sur décision du Président de la République. Cela a été le cas pour de nombreuses opérations récentes. Une force de dissuasion sans capacités conventionnelles verrait sa crédibilité affectée. Le maintien d'une force de dissuasion crédible, indépendante et autonome nous incite à investir dans des capacités précieuses pour d'autres fonctions stratégiques. De par ses exigences en termes d'efficacité, de fiabilité et de sûreté, la dissuasion nourrit nos efforts de recherche et développement et contribue à l'excellence de notre industrie de défense. Elle a aussi un effet d'entraînement sur nos aptitudes technologiques.

C. La protection

Notre stratégie de défense et de sécurité nationale doit garantir l'intégrité du territoire, assurer aux Français une protection efficace contre l'ensemble des risques et des menaces dont l'impact pourrait être majeur, préserver la continuité des grandes fonctions vitales de la Nation et conforter sa résilience. La mise

en œuvre de la fonction de protection concerne d'abord le territoire national et les zones de forte implantation ou de forte exposition des communautés françaises à l'étranger. Dans ce dernier cas, elle est susceptible de donner lieu à des interventions hors du territoire national, qui peuvent être menées en coopération, notamment lorsqu'aux ressortissants français sont mêlés des ressortissants de pays partenaires ou alliés qu'il s'agit de protéger. La mise en œuvre de la fonction de protection peut également concerner le territoire des États de l'Union européenne, en application de la clause de solidarité instituée par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Le caractère changeant et diffus des risques et des menaces, leur diversité et les incertitudes qui s'attachent à leur évolution rendent nécessaire une approche globale. Il est indispensable d'anticiper l'apparition des risques et des menaces, de prévenir leur concrétisation et d'y réagir rapidement lorsqu'ils se réalisent. Cela nécessite de mobiliser et d'organiser l'action de nombreux acteurs étatiques et non étatiques.

Notre aptitude à faire face aux crises majeures sera d'autant plus grande qu'il aura été possible de les anticiper, d'en mesurer par avance les implications et les répercussions et, ainsi, de préparer la réponse à y apporter. La fonction de protection ne peut être pleinement assurée sans un renforcement de la capacité d'analyse des risques, et sans la prise en compte méthodique de cette analyse dans la stratégie nationale de renseignement.

La nature des risques exige en outre des modes d'intervention réactifs et souples pour garantir la résilience de la Nation. Une crise d'intensité faible ou moyenne peut s'aggraver très rapidement. Les pouvoirs publics doivent alors être en mesure d'intervenir sans délai pour engager les opérations de secours aux victimes et restaurer le plus vite possible des conditions normales de vie ou de fonctionnement des activités qui auront pu être gravement affectées. Pour faire face à des contextes très différents et à des changements rapides dans l'intensité des menaces et des risques, les pouvoirs publics doivent disposer de moyens aussi polyvalents et interopérables que possible. Le rétablissement du fonctionnement normal du pays ne peut être obtenu sans la préparation de tous les acteurs impliqués dans la gestion des crises. En pratique, il est indispensable d'élaborer des plans opérationnels d'intervention en fonction des types de situation prévisibles et de dresser l'inventaire des moyens qui devront être sollicités.

La diversité des acteurs impliqués dans la réponse aux crises résulte des choix que la France a faits dans l'organisation de la société et dans ses engagements diplomatiques. L'État doit en conséquence penser et conduire son action en relation avec plusieurs acteurs et à des niveaux différents : au niveau national où il orchestre l'action des services publics, des collectivités territoriales et des opérateurs d'infrastructures et réseaux vitaux ; au niveau international, en particulier dans le cadre de l'Union européenne.

Il incombe au premier chef aux ministères civils et à leurs chaînes territoriales, en coordination avec les collectivités territoriales et les opérateurs publics et privés d'assurer la protection contre les risques et les menaces qui peuvent affecter la vie des Français sur le territoire national. La police nationale, la gendarmerie, les douanes, la sécurité civile, les polices municipales et les services de renseignement opérant sur le territoire national concourent à cette mission.

La mission première des armées est d'assurer la protection de la Nation contre toute menace de nature militaire. Les forces armées assurent en permanence la sûreté du territoire, de l'espace aérien et de nos approches maritimes. Elles contribuent à l'action de l'État en mer. En cas de crise majeure, sur demande de l'autorité civile, les armées apportent leur concours, y compris leurs moyens de planification, de commandement et de projection, particulièrement adaptés aux situations les plus graves. Elles peuvent aussi être sollicitées dans la mise en œuvre de certains dispositifs préventifs, tels que le plan Vigipirate, les missions Héphaïstos de lutte contre les feux de forêt, ou la participation des moyens terrestres spécialisés à la protection NBC.

L'ampleur des actes de piraterie au large de la Somalie a poussé les États à engager des unités navales pour lutter contre ce phénomène. La France a pris une part importante à cette réaction en déployant des bâtiments de la Marine nationale et en participant à l'action de l'Union européenne (opération Atalante). En sus de ce dispositif, des équipes de protection composées de fusiliers marins peuvent être embarquées sur les bâtiments civils. Pour répondre aux besoins de la sécurité du transport maritime, et lorsqu'il n'est pas possible de recourir aux équipes de protection de la Marine nationale, des solutions appropriées seront étudiées.

Pour préparer la réponse aux crises les plus graves qui exigeraient l'implication des forces armées, une coopération étroite entre civils et militaires est nécessaire. Une réponse efficace et coordonnée doit être organisée à l'avance. Dans le

cadre de la préparation des plans opérationnels d'intervention, il importe que les forces de sécurité et les forces armées maîtrisent, par un entraînement adapté et commun, les savoir-faire indispensables à une intervention d'ampleur sur le territoire national.

Nos besoins de protection exigent également le maintien ou le renforcement d'un certain nombre de capacités critiques : pour le ministère de la Défense, qui intervient en complément de l'autorité civile, mais aussi dans le cadre des dispositifs permanents de la fonction de protection dans l'hexagone et dans les outre-mer, ainsi que pour les autres ministères concernés.

Conformément à la déclaration du Sommet de Chicago du 20 mai 2012, la France participe, dans le cadre de l'OTAN, au programme de développement commun d'un système de commandement visant à coordonner les moyens concourants à la défense contre les missiles balistiques. Cette capacité, purement défensive, ne saurait se substituer à la dissuasion. Sous un strict contrôle politique et au terme d'un effort raisonnable et partagé avec nos alliés, elle pourra, contre une menace balistique limitée, jouer un rôle complémentaire. À cet égard, la France considère comme une priorité la défense antimissile de théâtre et l'alerte avancée. Elle entend favoriser l'implication de l'industrie européenne dans ce projet.

D. La prévention

La prévention concerne tant le territoire national que l'action de la France hors de ses frontières. Sa mise en œuvre inclut aussi bien l'élaboration de normes nationales et internationales que la lutte contre les trafics, le désarmement et la consolidation de la paix.

Le développement de normes assurant une bonne protection contre les risques naturels et technologiques est une dimension essentielle de la prévention.. Les activités ayant un impact sur l'environnement et la santé publique sont déjà soumises à un encadrement normatif solide intégrant une forte dimension européenne.

Au niveau international, les leçons tirées des crises des années quatre-vingt-dix ont permis de développer des instruments juridiques pour lutter contre la prolifération, mieux contrôler les technologies sensibles et maîtriser les armements. L'action du G 8 et l'initiative de sécurité contre la prolifération

des armes de destruction massive, ont complété les outils dont dispose la communauté internationale. La France poursuivra sa participation active au renforcement et à l'harmonisation de ces normes, à la vérification de leur respect et à l'élargissement de leur champ.

La prévention requiert une capacité d'anticipation fondée sur une connaissance précise des risques et des menaces qui permette à l'État d'identifier les risques avant qu'ils ne se transforment en menaces. Nos analyses et prévisions ont vocation à être partagées et discutées avec les pays ou les organisations concernés par les mêmes enjeux, notamment avec nos partenaires de l'Union européenne. Il en va de même pour nos stratégies de prévention et de consolidation de la paix.

La prévention est particulièrement pertinente dans son application aux politiques de stabilisation visant des États en crise. Il est généralement moins coûteux et finalement moins difficile de consolider la stabilité d'un pays qui n'a pas connu la guerre civile, que de rétablir la paix dans un pays qui en a fait l'expérience. En outre toute intervention extérieure dans une situation de conflit ouvert comporte des aléas inévitables, y compris le risque d'exacerber le conflit auquel on espère porter remède. La France considère donc comme une priorité politique l'aide aux États fragiles qui se situent dans les zones susceptibles d'affecter sa sécurité.

Composante essentielle de la prévention et de la résolution des crises dans la durée, la stratégie de consolidation de la paix répond d'abord à l'objectif politique de consolider une autorité étatique légitime en mesure d'exercer sa souveraineté sur un territoire. Ainsi, des élections libres et transparentes sont une dimension de la légitimité. Toutefois, elles peuvent exacerber des tensions si le vainqueur abuse de sa victoire ou si les résultats en sont contestés. Un processus d'accompagnement politique est nécessaire pour établir, à défaut d'une pleine adhésion, une confiance minimale entre les différentes composantes d'un pays ainsi que vis-à-vis de l'autorité étatique. Sans cette confiance minimale, l'État rencontrera les plus grandes difficultés à établir un monopole sur l'usage de la force, chaque groupe ethnique, politique ou religieux préférant recourir à ses propres forces pour assurer la sécurité de ses membres. Or, la capacité pour un État d'assurer la sécurité de l'ensemble de sa population est un élément essentiel de sa légitimité.

La consolidation de la paix nécessite donc une approche globale, qui intègre dans une stratégie politique cohérente tous les leviers dont dispose la communauté internationale pour venir en aide à des pays en crise ou menacés par la crise. Elle peut, selon des proportions qui varient en fonction des situations, comporter

des volets militaire, policier, judiciaire, d'administration civile et d'aide au développement.

Dans le cadre de cette approche globale, la France attache une importance particulière d'une part à la dimension politique de la prévention, d'autre part à la consolidation de l'État de droit et de la réforme des systèmes de sécurité. La France continuera à cet égard de soutenir activement les efforts de facilitation politique de l'ONU.

La réforme des systèmes de sécurité d'un État doit viser, dans une démarche intégrée, la réforme de la police, de l'armée, des douanes, de la justice et de l'administration pénitentiaire. La coopération en matière de sécurité intérieure tient une place essentielle pour la stabilité des États dans lesquels elle est conduite et devra donc être poursuivie. Dans les pays où l'armée continue de jouer un rôle clé, la réforme de l'appareil de défense revêt une importance particulière. La France en a une longue expérience. Le dialogue politico-militaire, la coopération de défense et de sécurité et les aides à la formation d'armées étrangères sont des outils traditionnels de son action internationale. Cette coopération de défense et de sécurité doit être différenciée entre les États dont il s'agit seulement de renforcer l'appareil militaire et de sécurité, et ceux dont les fondements mêmes de l'autorité étatique ne sont pas assurés. Elle doit prendre en compte la fragilité potentielle des États concernés. Il importe donc de veiller à ce que ces coopérations soient mieux articulées dans une approche globale de consolidation des structures étatiques.

Les stratégies de consolidation de la paix et de prévention sont des stratégies multiformes, faisant appel à des moyens diversifiés. Elles ont d'autant plus de chances de succès qu'elles sont perçues par les populations concernées comme légitimes et qu'elles répondent à leurs besoins. À cet égard, leur mise en œuvre, chaque fois que ce sera possible, dans le cadre plus large d'une coordination des efforts au niveau européen, permettra d'en accroître les moyens comme la légitimité. L'émergence d'une vision partagée des intérêts de l'Union en matière de prévention devrait faciliter une approche globale européenne de la gestion des crises, ainsi que l'élaboration d'un concept commun de formation des forces armées et de sécurité. L'efficacité de l'action menée par les États membres de l'Union en sera augmentée.

Le positionnement de forces militaires dans les pays avec lesquels nous entretenons des liens privilégiés ou dans certaines zones maritimes se situe à la convergence des fonctions stratégiques de prévention, d'intervention et de

connaissance et anticipation. Ces forces peuvent contribuer à dissuader les acteurs étatiques ou non-étatiques de susciter des conflits ouverts ou de mener des actions de déstabilisation régionale. Elles sont à même de s'engager dans des actions concourant au contrôle des espaces, à la consolidation de la paix ou dans des opérations d'évacuation de nos ressortissants. Elles concourent à la fonction connaissance et anticipation par les moyens spécialisés dont elles disposent comme par le contact qu'elles entretiennent avec les acteurs locaux. Dans cette perspective, la France s'appuiera sur des déploiements navals permanents dans une à deux zones maritimes, sur la base des Émirats arabes unis et sur plusieurs implantations en Afrique. S'agissant de l'Afrique, une conversion de ces implantations sera réalisée afin de disposer de capacités réactives et flexibles, à même de s'adapter aux réalités et besoins à venir du continent. Cette évolution devra notamment privilégier une meilleure contribution de nos forces à l'assistance à nos alliés, à la capacité des Africains à gérer eux-mêmes les crises que le continent traverse, au renseignement et à la lutte contre les trafics et le terrorisme.

E. L'intervention

L'intervention extérieure a trois objectifs : assurer la protection de nos ressortissants à l'étranger ; défendre nos intérêts stratégiques, comme ceux de nos partenaires et alliés ; et exercer nos responsabilités internationales. Elle confère à la sécurité de la France la profondeur stratégique qui lui est indispensable, qu'il s'agisse d'empêcher l'aggravation d'une crise ou de mettre fin à une situation de conflit ouvert, lesquelles pourraient mettre en péril nos intérêts de sécurité.

Au-delà des moyens nécessaires à la protection du territoire national, la France entend disposer des capacités militaires lui permettant de s'engager dans les zones prioritaires pour sa défense et sa sécurité : la périphérie européenne, le bassin méditerranéen, une partie de l'Afrique - du Sahel à l'Afrique équatoriale -, le Golfe Arabo-Persique et l'océan Indien. Ces capacités lui permettent d'apporter sa contribution à la paix et à la sécurité internationales dans d'autres parties du monde.

Dans ces zones, les forces armées françaises devront pouvoir prendre part à trois types d'opérations :

- les opérations conduites de façon autonome, dont des évacuations de ressortissants français ou européens, des actions de contre-terrorisme ou de riposte ;
- les opérations en coalition – dans le cadre de l'Union européenne, d'une alliance établie telle que l'OTAN, ou formée pour la circonstance – dont la France prendra l'initiative et la tête ou dans lesquelles elle exercera une influence prépondérante ;
- les opérations en coalition dans lesquelles la France apportera sa contribution, mais dont le commandement sera assuré par une nation alliée, le plus souvent les États-Unis.

L'évolution du contexte stratégique pourrait amener notre pays à devoir prendre l'initiative d'opérations, ou à assumer, plus souvent que par le passé, une part substantielle des responsabilités impliquées par la conduite de l'action militaire. La France fait dès lors du principe d'autonomie stratégique le fondement de sa stratégie en matière d'intervention extérieure. Elle développera les capacités critiques lui permettant l'initiative et l'action autonome, mais aussi la capacité à entraîner avec elle ses alliés et partenaires.

La plupart des opérations extérieures continueront cependant à être conduites en coalition. Afin d'être un acteur de premier plan au sein d'une coalition dont elle n'assurerait pas le commandement, la France devra disposer des capacités lui permettant de conserver en toutes circonstances sa liberté de décision et d'action et d'exercer une influence sur la conduite générale des opérations.

Nos armées doivent être capables de répondre à la diversité des menaces et des situations de crise susceptibles d'affecter notre sécurité, nos valeurs ou nos intérêts.

Elles doivent être capables de conduire des opérations de coercition dans un contexte de haute intensité, notamment dans l'hypothèse où une aggravation de la situation internationale les conduirait à affronter militairement les forces d'un État. Dans ces conflits conventionnels, l'action militaire visera à contraindre de vive force la volonté politique de l'adversaire, en neutralisant, par exemple par une campagne d'attrition, les sources de sa puissance (appareil militaire, centres de pouvoir, cibles économiques de haute valeur...). Nos forces pourront être confrontées à un adversaire disposant de capacités organisées, commandées et complémentaires pouvant reposer sur des systèmes d'armes performants,

tels que les sous-marins, l'aviation de combat, les systèmes de défense sol-air évolués, les missiles de croisière, les engins non-pilotés. La mission des forces armées est envisagée sur une durée courte, pouvant aller de quelques semaines à plusieurs mois.

Afin d'acquérir et de conserver la supériorité opérationnelle sur nos adversaires, ces engagements de coercition seront conduits de façon coordonnée dans les cinq milieux (terre, air, mer, espace extra-atmosphérique et cyberspace). La supériorité technologique dans les domaines du renseignement, de la portée, de la puissance, de la précision et de la coordination des feux des trois armées sera essentielle.

Face à des situations créées par la fragilité de certains États, les armées doivent également pouvoir être engagées dans des opérations de gestion de crise. Elles pourraient alors être confrontées à des adversaires irréguliers recourant à des modes opératoires asymétriques (attentats-suicides embuscades, prises d'otage, engins explosifs improvisés, actes de piraterie...). Le plus souvent non étatiques, ces adversaires disposeront de forces plus ou moins bien coordonnées ou d'un armement principalement rustique. Ils manifesteront une forte résilience. Ils chercheront à entraîner nos forces sur des terrains où ils peuvent se fondre et qui sont, pour elles, défavorables, (par exemple, zones urbaines, zones littorales ou au contraire zones désertiques ou montagneuses). Dans de telles opérations, nos forces devront s'intégrer dans un environnement juridique complexe, en l'absence de déclaration de guerre et face à des adversaires s'affranchissant des règles du droit des conflits armés.

Ces opérations de gestion de crise sont susceptibles de prendre des formes diverses, qu'il s'agisse de maintien de la paix, d'interposition, de sécurisation des approches maritimes ou aériennes d'États faillis, de lutte contre les trafics, la piraterie ou le terrorisme, d'assistance à un gouvernement ou de contre-insurrection. Leur objectif politique principal sera de rétablir et de maintenir les conditions de sécurité nécessaires à une vie normale. Dans un processus difficile pouvant donner lieu à des pics de violence, il s'agira de contraindre les adversaires à déposer les armes, plus que de rechercher leur destruction. Ces opérations exigeront que nos forces puissent, dans tous les milieux, exercer le contrôle de vastes espaces, ce qui requiert un volume de forces suffisant. Elles se caractériseront par un engagement dans la durée, pouvant s'étaler de quelques mois à quelques années.

Il existe par ailleurs des situations intermédiaires ou transitoires, dans lesquelles nos forces devront s'adapter à l'émergence de « menaces hybrides ». De façon ponctuelle ou plus durable, certains adversaires de type non-étatique joindront à des modes d'action asymétriques des moyens de niveau étatique ou des capacités de haut niveau technologique, acquis ou dérobés. Ces menaces hybrides, qui peuvent relativiser, en particulier en ville, l'avantage technologique des pays les plus avancés, sont favorisées par la diffusion croissante des technologies à bas coûts et la facilité avec laquelle la mondialisation permet les trafics d'armes. Les forces de certains États, placées en situation d'infériorité opérationnelle, peuvent recourir à des modes d'action asymétriques, aboutissant à une hybridation de la menace dans les conflits conventionnels. Les modes d'action de ces adversaires pourront reposer sur l'emploi simultané d'approches conventionnelles et irrégulières. Dans le cadre des opérations de gestion de crise, ils pourront aboutir à un durcissement du conflit. Nos forces pourront alors ponctuellement être amenées à conduire plusieurs types d'opérations simultanément. Elles devront ainsi être capables de déployer aussi bien des moyens permettant de mener des actions de coercition et d'attrition locales, au milieu des populations, que des capacités répondant à l'impératif de contrôle de vastes espaces, souvent en appui des forces de sécurité locales. Dans ce but, elles devront faire preuve d'une grande réactivité, d'une parfaite faculté d'adaptation, et bénéficier des protections appropriées aux surprises tactiques possibles. Leur objectif principal sera de créer les conditions d'une cessation des hostilités de la part de l'ensemble des belligérants.

La résolution des crises obéit de plus en plus à une approche intégrée, dans laquelle les volets civil et militaire sont étroitement imbriqués, ceci jusqu'aux échelons les plus proches du terrain. À mesure que la résolution de la crise progresse, l'opération militaire devra être complémentaire des opérations à dominante civile de reconstruction, de rétablissement du fonctionnement des institutions publiques et de restauration des capacités économiques de base.

Chapitre 7

Les moyens de la stratégie

La loi de programmation militaire 2009-2014, qui déclinait en objectifs de programmation les priorités du précédent Livre blanc, prévoyait que les ressources de la mission « Défense » seraient d'abord stabilisées, puis progresseraient annuellement de 1% au-delà de l'inflation à compter de 2012. Les crédits budgétaires étaient complétés par des recettes de cessions immobilières et de fréquences. La programmation prévoyait également le redéploiement, au profit des équipements, des économies réalisées sur les dépenses de personnel et de fonctionnement, générées par une importante réduction du format des armées et la réforme des soutiens.

L'exécution de la loi de programmation militaire depuis 2009 a permis de poursuivre la modernisation de l'outil militaire, ce qui a contribué au succès des forces françaises notamment en Côte d'Ivoire et en Libye en 2011, ainsi qu'au Mali en 2013.

La crise économique a néanmoins bouleversé les prévisions sur lesquelles reposait cette programmation. Dès 2010, la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour 2011-2014 actait une évolution inférieure à la trajectoire projetée pour les crédits de la mission « Défense ». Comme l'a constaté la Cour des comptes en juillet 2012, les inflexions ainsi décidées hypothéquaient largement la réalisation des objectifs du Livre blanc de 2008 et du programme d'investissement de la loi de programmation militaire de 2009. Par ailleurs, les réformes engagées ne produisaient qu'une part des économies de fonctionnement escomptées, malgré un rythme de réduction des effectifs totalement respecté.

Cette situation financière nouvelle appelait un recalage majeur de la programmation de 2009. Les ajustements qui lui ont été apportés en 2010 (report du lancement de certains programmes, réduction de l'entretien programmé

des matériels) n'ont pas été suffisants pour restaurer la cohérence nécessaire entre les engagements contractuels et les ressources disponibles.

Cette cohérence doit être rétablie. Dans un contexte délicat pour le ministère de la Défense, confronté aux exigences du renouvellement de la plupart de ses équipements majeurs, et du maintien de l'activité opérationnelle indispensable à l'efficacité des armées, elle doit s'inscrire dans l'objectif du Gouvernement de restaurer l'équilibre des comptes publics en 2017, afin d'engager la réduction de l'endettement du pays et ainsi de préserver sa souveraineté et son autonomie stratégique. Cet objectif nécessite une diminution importante de la progression des dépenses publiques.

L'effort de défense de la France s'établira à 364 Md€²⁰¹³ sur la période 2014-2025, dont 179 Md€²⁰¹³ pour les années 2014 à 2019, période de la prochaine loi de programmation militaire. Ce financement, qui conjuguera crédits budgétaires de la mission « Défense » et ressources exceptionnelles, permettra de bâtir un modèle d'armée répondant aux besoins de la stratégie générale et de la stratégie militaire qui viennent d'être décrites, et adapté aux exigences de la défense et de la sécurité nationale.

A. Un contrat opérationnel et un modèle d'armée adapté au nouveau contexte

Nos armées devront être organisées, équipées et entraînées pour remplir leurs missions de protection, de dissuasion et d'intervention à l'extérieur du territoire national. Les facteurs d'évolution de notre environnement déterminent pour nos armées quatre principes directeurs, dont la combinaison dessine une stratégie militaire renouvelée.

■ Quatre principes directeurs

Le maintien de notre **autonomie stratégique**, gage de liberté de décision et d'action, s'impose comme le premier principe de notre stratégie. Cette autonomie stratégique doit permettre à la France de prendre l'initiative d'opérations qu'elle estimerait nécessaires pour préserver ses intérêts de sécurité et, le cas échéant, fédérer l'action de ses partenaires, notamment au sein de l'Union européenne. Une telle exigence impose de conserver les moyens nous conférant une autonomie d'appréciation, de planification et de commandement, ainsi que de privilégier les capacités critiques qui sont à la base de notre liberté d'action. Il s'agit de

celles qui sont indispensables à la défense de nos intérêts vitaux, nécessaires à la prise d'initiative dans des opérations simples et probables (commandement interarmées, renseignement et capacités de ciblage, forces spéciales, moyens de combat au contact de l'adversaire), ou liées à la capacité de peser dans une coalition afin de conserver notre indépendance (moyens de frappes précises dans la profondeur, capacité autonome à « entrer en premier » sur un théâtre d'opérations de guerre, capacité de commandement permettant d'assumer le rôle de nation cadre pour une opération interalliée de moyenne ampleur ou un rôle d'influence préservant notre souveraineté dans une action multinationale). Ces capacités doivent en particulier nous permettre de jouer tout notre rôle au sein de l'Union européenne et d'assumer toutes nos responsabilités au sein de l'Alliance Atlantique et des structures de commandement de l'OTAN.

La cohérence du modèle d'armée avec les scénarios prévisibles d'engagement des forces constitue le deuxième principe. Nos forces devront disposer des capacités de haut niveau à même de répondre aux menaces d'emploi de la force par des États. Nos armées doivent pouvoir répondre au cas où un pays membre de l'Union européenne ou de l'OTAN ferait l'objet d'une agression étatique directe comme à celui où nous serions conduits à intervenir en application de nos accords de défense ou face à un pays ne respectant pas le droit international. Elles devront également, et parfois simultanément, pouvoir conduire dans la durée des opérations de gestion de crise face aux menaces résultant de la fragilité ou de la faillite d'autres États. Nos forces, en lien avec les autres services de l'État, devront enfin disposer de la réactivité nécessaire pour protéger le pays et les infrastructures ou institutions essentielles à sa vie économique et sociale face aux risques de la mondialisation (cybermenaces, terrorisme, actes visant la sécurité des approvisionnements, risques naturels, sanitaires ou technologiques).

Le principe de différenciation des forces en fonction des missions qu'elles sont appelées à remplir vise à permettre l'entretien et le développement de notre capacité d'action sur l'ensemble du spectre des actions possibles. Nos forces armées seront confrontées à des crises ou à des conflits aux caractéristiques militaires sensiblement différentes, qu'il s'agisse de tenir la posture de dissuasion, de protéger notre territoire, de participer à des opérations de gestion de crise ou de nous opposer à des forces de niveau étatique. Le principe de différenciation consiste à équiper et entraîner prioritairement les forces de protection du territoire, les forces d'accompagnement de nos moyens de dissuasion, les forces de gestion de crise et les forces de coercition en fonction des exigences propres à leur mission et à les rendre ainsi plus performantes dans

leur domaine d'action. Il s'agit également d'appliquer un principe d'économie en ne finançant les capacités les plus onéreuses ou les plus modernes que là où elles sont indispensables, notamment au bénéfice des forces prévues pour affronter des acteurs de niveau étatique. La définition de ce noyau critique est essentielle pour le renouvellement et la modernisation de nos équipements.

Enfin, le **principe de mutualisation** des capacités rares et critiques au bénéfice de plusieurs missions se combine avec la différenciation des forces. Ce principe consiste à affecter le noyau des capacités polyvalentes à plusieurs fonctions (protection, dissuasion, intervention extérieure), selon les besoins auxquels il convient de répondre. Il conduit à appliquer pour les services de renseignement une règle de mise en commun de certains de leurs moyens techniques les plus performants bénéficiant à l'ensemble des services engagés dans la sécurité nationale, sous la supervision du coordonnateur national du renseignement. Il connaît enfin des développements particulièrement importants au niveau de l'Europe de la défense, nous conduisant à rechercher rapidement auprès de nos partenaires européens, une mise en commun des capacités indispensables à l'action mais ne conditionnant pas directement l'autonomie stratégique et la liberté d'action. Ainsi trouve-t-il notamment à s'appliquer et à se développer dans les domaines de l'observation spatiale, du transport aérien et du ravitaillement en vol, de la surveillance des théâtres d'opérations et de la logistique dans les zones de crise.

■ Contrat opérationnel

Le contrat opérationnel des armées s'appuie sur la mise en œuvre de ces principes. Il décrit les forces dont disposent le pays et le chef des armées pour mettre en œuvre les missions qui sont assignées aux armées. L'efficacité des armées repose alors sur trois conditions. Les forces armées doivent d'abord pouvoir s'appuyer sur la cohésion des unités, fondée sur les valeurs militaires, et sur des femmes et des hommes dont la formation assure un haut niveau de compétence. Elles doivent ensuite disposer d'une capacité accrue à faire opérer en synergie jusqu'aux plus bas échelons tactiques les forces terrestres, navales et aériennes. Elles doivent enfin pouvoir s'appuyer sur un niveau d'entraînement des unités adapté à leurs missions, afin de garantir le maintien des savoir-faire, d'agir efficacement dans les délais d'alerte prescrits, tout en maîtrisant les risques propres aux engagements.

Nos armées remplissent d'abord **des missions permanentes**. La dissuasion continuera de se fonder sur la posture permanente des deux composantes,

océanique et aéroportée. Dans le cadre de la fonction stratégique de protection, les postures permanentes de sûreté terrestre, aérienne et maritime seront tenues dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui. L'engagement des armées en renfort des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile en cas de crise majeure pourra impliquer jusqu'à 10 000 hommes des forces terrestres, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes. Pour remplir ces différentes missions de protection, il sera fait appel, lorsque c'est nécessaire, à des moyens prélevés ponctuellement sur nos forces d'intervention. Cette posture sera complétée par le dispositif de cyberdéfense, qui est appelé à s'amplifier dans les années qui viennent.

Dans le domaine de la prévention, le modèle d'armée permet un déploiement naval permanent dans une à deux zones maritimes, le recours à la base des Émirats arabes unis et au prépositionnement sur plusieurs implantations en Afrique.

La permanence de la fonction stratégique de connaissance et d'anticipation sera assurée par des capacités de veille stratégique et des moyens de surveillance et d'interception électromagnétique renforcés (via notamment un ensemble de satellites ; drones de surveillance de théâtre et tactiques ; systèmes d'interception ; charges utiles adaptées aux aéronefs, bâtiments de la marine et moyens terrestres).

Pour garantir sa capacité de réaction autonome aux crises, la France disposera d'un **échelon national d'urgence** de 5 000 hommes en alerte, permettant de constituer **une force interarmées de réaction immédiate** (FIRI) de 2 300 hommes. Cette force sera projetable à 3 000 km du territoire national ou d'une implantation à l'étranger, dans un délai de 7 jours. Avant ce délai de 7 jours, la France reste capable de mener une action immédiate par moyens aériens.

La FIRI sera composée de forces spéciales, d'un groupement terrestre interarmes de 1 500 hommes équipé d'engins blindés, d'hélicoptères, d'un groupe naval constitué autour d'un bâtiment de projection et de commandement, de 10 avions de chasse, d'avions de transport tactique, de patrouille maritime et de ravitaillement en vol, et des moyens de commandement et de contrôle associés.

Les armées devront remplir **des missions non permanentes d'intervention** à l'extérieur de nos frontières. À ce titre, elles pourront d'abord être engagées simultanément et dans la durée dans plusieurs **opérations de gestion de**

crise. Elles devront pouvoir mener ce type d'opérations dans la durée sur deux ou trois théâtres distincts dont un en tant que contributeur majeur.

Le total des forces engagées à ce titre sur l'ensemble des théâtres sera constitué, avec les moyens de commandement et de soutien associés :

- de forces spéciales et d'un soutien nécessaire à l'accomplissement des missions envisagées ;
- de l'équivalent d'une brigade interarmes représentant 6 000 à 7 000 hommes des forces terrestres, équipés principalement avec des engins blindés à roues, des chars médians, des moyens d'appui feu et d'organisation du terrain, des hélicoptères d'attaque et de manœuvre ;
- d'une frégate, d'un groupe bâtiment de projection et de commandement et d'un sous-marin nucléaire d'attaque en fonction des circonstances ;
- d'une douzaine d'avions de chasse, répartis sur les théâtres d'engagement.

La nature des opérations ou leur sécurisation peut rendre nécessaire l'utilisation de moyens supplémentaires permettant des frappes à distance à partir de plates-formes aériennes ou navales.

Enfin, nos forces devront pouvoir être engagées dans une **opération de coercition majeure**, tout en conservant une partie des responsabilités exercées sur les théâtres déjà ouverts. Sous préavis suffisant (évalué aujourd'hui à environ 6 mois), après réarticulation de notre dispositif dans les opérations en cours et pour une durée limitée, les armées devront être capables de mener en coalition, sur un théâtre d'engagement unique, une opération à dominante de coercition, dans un contexte de combats de haute intensité. Elles pourront assumer tout ou partie du commandement de l'opération. La participation française à cette opération se fondera sur l'engagement d'une force interarmées, disposant d'une capacité d'appréciation autonome de situation, de la supériorité informationnelle, d'une capacité de ciblage et de frappes dans la profondeur. À ce titre, les forces françaises conserveront la capacité de participer à une opération d'entrée en premier sur un théâtre de guerre dans les trois milieux.

La France pourra engager dans ce cadre, avec les moyens de commandement et de soutien associés :

- des forces spéciales ;
- jusqu'à deux brigades interarmes représentant environ 15 000 hommes des forces terrestres, susceptibles d'être renforcées par des brigades alliées pour constituer une division de type OTAN, dont la France pourra assurer le commandement ;

- jusqu'à 45 avions de chasse incluant les avions de l'aéronautique navale ;
- le porte-avions, 2 bâtiments de projection et de commandement, un noyau clé national d'accompagnement à base de frégates, d'un sous-marin nucléaire d'attaque et d'avions de patrouille maritime. La permanence de cette capacité aéronavale pourra s'inscrire dans le cadre de la force intégrée franco-britannique prévue par les Accords de Lancaster House ;
- les moyens permettant d'assurer les fonctions de commandement, de renseignement et de logistique de l'opération (transport, santé, essence, munitions, stocks de rechange).

À l'issue de cet engagement, la France gardera la capacité à déployer une force interarmées pouvant participer à une opération de gestion de crise dans la durée.

■ Modèle d'armée

À l'horizon 2025, les armées françaises disposeront des **capacités de commandement** et de contrôle permettant d'assurer à tout moment, au niveau stratégique, le commandement opérationnel et le contrôle national des forces engagées. Elles pourront aussi bien planifier et conduire des opérations autonomes ou en tant que Nation-cadre d'une opération multinationale, que contribuer au plus haut niveau à des opérations multinationales. Les armées seront ainsi en mesure de déployer des systèmes de commandement de théâtre d'opérations et de coordination logistique de théâtre dans les différents milieux¹² pour des opérations de niveau division ou équivalent¹³. Dans le cadre d'un engagement majeur, notamment au sein de l'OTAN, les armées conserveront la capacité de mettre sur pied des commandements de composante terrestre, maritime et aérienne du niveau d'un corps d'armée¹⁴ ou équivalent.

Le développement de nos capacités de **renseignement**, de traitement de l'information et de sa diffusion est prioritaire pour toute la durée de la planification jusqu'en 2025. Les moyens techniques du renseignement seront renforcés, en s'appuyant notamment sur la mutualisation systématique des capacités des services. L'effort de modernisation des ressources humaines sera amplifié. Pour conforter notre appréciation autonome des situations, les efforts porteront sur les composantes spatiales et aériennes, aussi bien pour l'imagerie que pour l'interception électromagnétique (capacité de renseignement électromagnétique

¹² Terrestre, navale, aérienne et opérations spéciales.

¹³ Du niveau désigné dans l'OTAN sous le vocable *Smaller Joint Operations*.

¹⁴ Ou équivalent du niveau désigné dans l'OTAN sous le vocable *Major Joint Operations*.

spatiale, CERES, et composante optique du système d'imagerie spatiale MUSIS, drones de surveillance et d'observation, aéronefs spécialisés). La mutualisation du renseignement d'origine satellitaire sera proposée à nos partenaires européens, de même que la capacité à déployer et exploiter les drones de surveillance. Enfin, le traitement automatisé de l'information et l'interopérabilité entre les services de renseignement constitueront un autre axe d'effort.

Le développement de **capacités de cyberdéfense** militaire fera l'objet d'un effort marqué, en relation étroite avec le domaine du renseignement. La France développera sa posture sur la base d'une organisation de cyberdéfense étroitement intégrée aux forces, disposant de capacités défensives et offensives pour préparer ou accompagner les opérations militaires. L'organisation opérationnelle des armées intégrera ainsi une chaîne opérationnelle de cyberdéfense, cohérente avec l'organisation et la structure opérationnelles de nos armées, et adaptée aux caractéristiques propres à cet espace de confrontation : unifiée pour tenir compte de l'affaiblissement de la notion de frontière dans cet espace ; centralisée à partir du centre de planification et de conduite des opérations de l'état-major des armées, pour garantir une vision globale d'entrée et une mobilisation rapide des moyens nécessaires ; et spécialisée car demandant des compétences et des comportements adaptés. La composante technique confiée à la direction générale de l'armement aura pour mission de connaître et anticiper la menace, de développer la recherche amont, et d'apporter son expertise en cas de crise informatique touchant le ministère de la Défense.

Les **forces spéciales** se sont imposées comme une capacité de premier plan dans toutes les opérations récentes. Elles sont particulièrement adaptées aux besoins accrus de réaction dans l'urgence, en souplesse et dans la profondeur contre un dispositif hostile ou complexe. Elles offrent au commandement militaire et aux autorités politiques des options diverses et adaptées, souvent fondées sur la surprise. Elles disposent d'une chaîne de commandement direct et de critères de recrutement spécifiques. Leurs effectifs et leurs moyens de commandement seront renforcés, comme leur capacité à se coordonner avec les services de renseignement. La dimension interarmées du commandement des opérations spéciales sera confortée.

Les **forces terrestres** disposeront d'unités adaptées à la diversité, à la durée, à la dispersion et au durcissement des opérations. Elles offriront une capacité opérationnelle de l'ordre de 66 000 hommes projetables, comprenant les forces spéciales terrestres, sept brigades interarmes, des unités d'appui et de soutien opérationnel, les unités prépositionnées et celles qui sont implantées

dans les outre-mer. Les brigades interarmes de combat seront articulées en trois composantes complémentaires. Deux brigades seront aptes à l'entrée en premier et au combat de coercition face à un adversaire équipé de moyens lourds. Trois autres brigades multirôles seront prioritairement équipées et entraînées pour la gestion de crise. Enfin deux brigades légères seront capables d'intervenir dans des milieux spécifiques et difficiles ou très rapidement, en complément des forces prépositionnées ou au sein de modules d'urgence dédiés. La poursuite de l'effort de numérisation et une préparation opérationnelle appropriée garantiront la cohérence entre ces trois composantes et leur capacité à se renforcer mutuellement. Ces forces disposeront notamment d'environ 200 chars lourds, 250 chars médians, 2700 véhicules blindés multirôles et de combat, 140 hélicoptères de reconnaissance et d'attaque, 115 hélicoptères de manœuvre et d'une trentaine de drones tactiques.

Les **forces navales** contribueront à la dissuasion nucléaire avec la force aéronavale nucléaire et au travers de la permanence des patrouilles de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins. Elles seront également dimensionnées pour les opérations de haute intensité ou de crise majeure grâce à des capacités de combat de premier plan, polyvalentes, disposant de feux précis et puissants et s'intégrant sans difficulté dans les dispositifs multinationaux avec la faculté d'en prendre le commandement. Elles s'articuleront autour du porte-avions, des sous-marins nucléaires d'attaque, des bâtiments de projection et de commandement, des frégates de défense aérienne et des frégates multimissions. Celles-ci seront complétées par des unités de combat moins puissantes permettant de ne pas user prématurément le potentiel des forces lourdes et de préserver un nombre suffisant de moyens pour assurer la présence en mer. Les forces navales sont également constituées d'unités légères aptes au contrôle des espaces maritimes, dans nos approches et outre-mer : frégates de surveillances, patrouilleurs, bâtiments d'assistance. Les forces navales disposeront ainsi de 4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, de 6 sous-marins nucléaires d'attaque, d'1 porte-avions, de 15 frégates de premier rang, d'une quinzaine de patrouilleurs, de 6 frégates de surveillance, de 3 bâtiments de projection et de commandement, d'avions de patrouille maritime, ainsi que d'une capacité de guerre des mines apte à la protection de nos approches et à la projection en opération extérieure.

Les **forces aériennes** continueront d'assurer, en permanence, la mise en œuvre de la composante aéroportée de la mission de dissuasion et la protection de l'espace aérien national et de ses approches. Elles poursuivront leur modernisation pour disposer de flottes d'avions polyvalents du meilleur niveau assurant des

capacités d'entrée en premier, d'appréciation de situation, d'interopérabilité, de frappe dans la profondeur, de transport stratégique et tactique et d'appui de la manœuvre terrestre adaptées à un conflit majeur. Elles conserveront par ailleurs un nombre d'aéronefs suffisants, en prolongeant des avions plus anciens mais de haut niveau et spécialisés, notamment pour remplir les missions de protection du territoire ou de gestion de crise. La préparation opérationnelle sera différenciée, un effort particulier étant réalisé pour disposer d'un premier cercle de forces employables avec un très haut niveau de réactivité dans tout le spectre des opérations. Cette démarche sera soutenue en amont par une rénovation de la formation des pilotes de chasse. S'appuyant sur un centre de commandement et de conduite permanent et interopérable avec nos Alliés, les forces aériennes comprendront notamment 225 avions de chasse (air et marine), ainsi qu'une cinquantaine d'avions de transport tactique, 7 avions de détection et de surveillance aérienne, 12 avions ravitailleurs multirôles, 12 drones de surveillance de théâtre, des avions légers de surveillance et de reconnaissance et 8 systèmes sol-air de moyenne portée.

La **gendarmerie nationale**, force armée relevant du ministère de l'Intérieur et employée quotidiennement dans des missions de sécurité intérieure. Elle représente un atout majeur grâce à son organisation militaire, au statut militaire de ses personnels, à son maillage territorial, à sa réserve opérationnelle et à ses forces de gendarmerie mobile. Elle constitue ainsi une réserve gouvernementale accoutumée aux engagements en situation dégradée. Elle mettra en œuvre des capacités pivots (hélicoptères, véhicules blindés de maintien de l'ordre, réseau national durci de transmission) qui s'inscrivent en complémentarité des moyens des armées et qui seront maintenues. Elle apporte un appui essentiel aux armées par les gendarmeries spécialisées, - gendarmerie maritime, de l'air, de l'armement, de la sécurité des armements nucléaire -), par la prévôté et son engagement constant en opération extérieure. Sur le territoire national, son statut unique de force armée au sein du ministère de l'Intérieur lui confère une capacité à s'adapter rapidement aux situations de crise ou de catastrophe naturelle, qui permet d'envisager son emploi aux côtés des armées.

Enfin, les forces armées continueront de s'appuyer sur **les organismes interarmées** qui en conditionnent l'efficacité, sur les théâtres d'opération comme sur le territoire national. C'est le cas, entre autres, du service des essences, de la direction interarmées des réseaux d'infrastructure et des systèmes d'information, du service du commissariat des armées, des services de soutien tels que la structure interarmées de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques de la défense, de la structure intégrée du maintien

en condition opérationnelle des matériels terrestres et du service de soutien de la flotte.

Le **service de santé des armées** joue ainsi un rôle essentiel pour le soutien des soldats comme dans notre stratégie de défense et de sécurité nationale. Acteur déterminant de l'engagement opérationnel des forces, ses capacités sont, par ailleurs, utilisées dans la gestion des crises. Il dispose en particulier de capacités uniques pour réagir aux situations en ambiance NBC, tant en opération extérieure que sur le territoire national. Il sera en mesure de mettre en œuvre un dispositif sanitaire de veille opérationnelle composé d'un ensemble de modules d'intervention susceptibles d'être projetés avec une forte réactivité et dans la durée pour tous les types de missions des forces, notamment pour la protection des populations. Ce rôle sera consolidé, en particulier, par une réforme ambitieuse favorisant de nouvelles synergies et une meilleure articulation et complémentarité avec le service public de santé.

D'ici 2025, le modèle d'armée permettra de combler certaines lacunes capacitaires actuelles, par exemple dans le domaine du renseignement et des drones. Il implique cependant une prolongation et donc un vieillissement accru de certains équipements, ainsi que des limitations temporaires de capacités, lesquelles pourront être partiellement atténuées par un soutien ou des mutualisations européens. Il correspond à une remontée de notre effort de défense qui produira ses effets dès la fin de la prochaine loi de programmation et permettra le renouvellement des composantes de notre dissuasion et de nos équipements conventionnels. C'est la raison pour laquelle les armées seront organisées afin de pouvoir, dans le cadre du principe de différenciation des forces, tirer le meilleur parti des parcs les plus anciens, tout en exploitant les capacités des équipements modernes au fur et à mesure des livraisons.

Ce nouveau modèle d'armée induit de nouvelles restructurations et une adaptation des formats. Ces mesures permettront à nos forces armées d'assurer pleinement les contrats opérationnels définis, tout en mettant en œuvre d'importantes mesures de rationalisation et de modernisation de l'action publique. Tirant les conséquences des modifications des contrats opérationnels, de l'ordre de 34 000 postes seront supprimés au sein du ministère de la Défense durant la période 2014-2019¹⁵. Ils porteront prioritairement sur le soutien et les administrations et services.

¹⁵ Dont plus de 10 000 étaient d'ores et déjà programmés en 2008 au titre de la déflation de 54 900 postes pour la période 2009-2015.

B. L'approche globale dans la gestion des crises extérieures

La consolidation d'États fragiles ou le rétablissement de leur stabilité requièrent la mise en œuvre d'un ensemble d'actions complémentaires et cohérentes dans tous les domaines. Une coordination accrue est nécessaire dans le cadre d'une approche globale interministérielle et multilatérale, afin d'optimiser l'emploi de moyens comptés.

Une capacité crédible de prévention et de gestion civilo-militaire des crises s'impose dans notre stratégie de défense et de sécurité nationale. Elle doit pouvoir s'appuyer sur des moyens civils renforcés et sur une organisation consolidée. Le Livre blanc de 2008 avait déjà fait ce constat et, en 2009, a été élaborée une stratégie interministérielle de gestion civilo-militaire des crises extérieures, dont le pilotage relève du ministère des Affaires étrangères. L'expérience des crises récentes a montré que nos capacités civiles, dans les actions de prévention comme dans la reconstruction après un conflit, sont encore insuffisantes, faute, notamment, qu'aient pu être créées les conditions permettant la mobilisation efficace et coordonnée des ministères compétents. Il convient par conséquent de relancer la stratégie interministérielle.

La politique de prévention de la France a pour objectif d'éviter l'apparition de foyers de crise, notamment dans notre environnement proche. Elle s'exerce prioritairement en direction des États fragiles, dont la situation a un impact direct sur l'Europe et sur les outre-mer. C'est donc vers ces pays qu'une part substantielle de notre aide au développement doit être dirigée dans le cadre d'une politique globale interministérielle. La coopération de défense et de sécurité, l'assistance opérationnelle à des armées étrangères, ainsi que notre dispositif prépositionné, constituent autant d'outils qui doivent contribuer à la cohérence de notre politique en matière de prévention.

Cet effort de convergence se fondera sur une analyse des risques partagée entre les services concernés et se traduira par la mise à jour régulière de «stratégies-régions» validées au niveau interministériel. De même, notre capacité de réaction s'appuiera sur un système de veille et d'alerte précoce interministériel, qui devrait déceler et analyser au plus tôt les indicateurs annonciateurs de crise.

Si, malgré ces efforts de prévention, la France est appelée à participer à une opération de gestion de crise, les forces d'intervention doivent être, au plus tôt, complétées par le déploiement de capacités civiles spécialisées. Ce déploiement

doit être étroitement coordonné avec l'action militaire qui crée les conditions de sécurité minimales pour asseoir les bases d'une stabilisation durable et permettre au personnel civil de conduire son action.

Les modalités de la mise en œuvre de cette approche globale dans la gestion des crises devraient être anticipées et planifiées au plus tôt et, si possible, en amont de toute intervention. La définition préalable des stratégies post-crise et la mobilisation des ressources humaines et matérielles correspondantes demandent une coordination rigoureuse aux niveaux interministériel et multilatéral, qui doit pouvoir s'appuyer sur une organisation et des procédures éprouvées.

À cet effet, le dispositif français devra être organisé selon les principes suivants :

- au niveau stratégique, les priorités géographiques, en particulier, en termes de veille, d'anticipation et de prévention, devront être clairement déterminées et validées au niveau politique. Le comité de pilotage de la gestion civilo-militaire des crises coordonnera le suivi et l'actualisation annuelle de ces priorités. Un document cadre explicitant notre stratégie interministérielle en matière de prévention et de gestion civilo-militaire des crises sera publié ;
- au niveau opérationnel, le dispositif retenu devra pouvoir s'appuyer sur une doctrine opérationnelle et des procédures interministérielles validées. Il devra mener une action de moyen et long terme, dans une logique tant de diplomatie d'influence que de diplomatie économique. Il devra également être en mesure de monter en puissance rapidement à l'approche d'une crise. Il s'appuiera dans ces situations sur l'installation, auprès du ministère des Affaires étrangères, de structures de réponse rapide composées de personnels mis à disposition représentant les différents départements ministériels compétents. Ces structures légères et réactives resteront en activité tout au long de la période critique ;
- cette approche globale interministérielle doit se traduire, sur le théâtre de la crise, par une délégation et un partage clair des responsabilités afin d'assurer la cohérence de l'action au contact des réalités du terrain.

Le renforcement de l'action civile sur le terrain passe surtout par une mobilisation rapide des expertises civiles, notamment dans les spécialités critiques (sécurité publique, douanes, administration publique, magistrature, génie civil, etc.). Une démarche volontariste valorisant dans la fonction publique les parcours internationaux devrait permettre de disposer des capacités civiles à la hauteur de nos ambitions. Le vivier d'experts volontaires pouvant être sollicités doit ainsi être consolidé, élargi et régulièrement actualisé en coordination avec les administrations et les opérateurs spécialisés (France-Expertise

Internationale, CIVIPOL, etc.). Ce travail d'identification et de mobilisation doit aussi s'accompagner d'un effort dans le domaine de la formation des agents aux opérations civiles de gestion de crise, d'une simplification des procédures administratives, ainsi que de l'adaptation du statut des agents déployés.

Cette démarche interministérielle doit s'inscrire dans le cadre de nos efforts visant à améliorer les capacités de gestion de crise de l'Union européenne. Une mise en œuvre effective de l'approche globale, qui constitue un axe prioritaire de l'action extérieure de l'Union européenne, permettra de dépasser l'opposition qui sépare parfois les États membres dans les priorités qu'ils accordent à la gestion civile ou à la gestion militaire des crises. Elle renforcera ainsi la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

L'Union européenne dispose de la légitimité politique, des institutions et des moyens lui permettant d'intervenir sur tout le spectre des crises. Le Traité de Lisbonne, en établissant le Service européen d'action extérieure (SEAE) sous l'autorité directe du vice-président de la Commission / Haut représentant de l'Union pour la politique étrangère et de sécurité, a doté l'Union des structures et des ressources lui permettant d'exercer ses responsabilités sur la scène internationale. L'Union est ainsi devenue l'une des seules organisations internationales disposant de tous les leviers qui doivent lui permettre de peser efficacement sur les foyers potentiels ou avérés de crise.

Il convient d'œuvrer à une meilleure coordination des acteurs institutionnels, des politiques intergouvernementales et communautaires et des instruments de gestion de crises, que ceux-ci soient civils ou militaires. En particulier, la coordination doit être simplifiée et renforcée entre le SEAE et l'ensemble des unités restant rattachées à la Commission, notamment celles qui s'occupent des questions de développement, d'aide humanitaire, de protection civile et de santé publique. De même, le SEAE doit pouvoir disposer de liens directs avec les agences relevant de la PSDC, notamment avec l'Agence européenne de défense et le Centre satellitaire de l'Union européenne. Il est également essentiel d'améliorer l'architecture du financement de la gestion des crises par l'Union européenne pour qu'elle réponde à ces exigences de décloisonnement et d'efficacité opérationnelle.

Afin de renforcer le volet opérationnel de la politique de sécurité et de défense commune, il est souhaitable de parvenir à un meilleur équilibre entre les volets civils et militaires des capacités de planification stratégique et de conduite des opérations, et au minimum à leur co-localisation. De manière générale, le

développement parallèle des capacités civiles et militaires de gestion de crise est le gage d'une approche globale, qui devrait se traduire sur les théâtres de crise par un renforcement des pouvoirs du représentant spécial de l'Union européenne. Le Comité militaire, soutenu par les travaux de l'état-major de l'Union européenne, doit rester une force de proposition sur la contribution militaire à l'approche globale, aussi bien dans les opérations que dans l'approche capacitaire.

Dans l'attente d'une vision stratégique partagée et d'un consensus en matière de politique étrangère, l'Europe de la défense se construira à travers ses opérations dans lesquelles ses capacités civiles et militaires se compléteront et se renforceront mutuellement.

C. Les moyens de la prévention et de la gestion des crises sur le territoire national

Sur la base d'une analyse de risque, la stratégie de sécurité nationale doit organiser des réponses diversifiées pour prévenir et gérer les crises majeures sur le territoire national.

■ L'analyse de risque

L'analyse de risque doit constituer le socle des politiques de protection mises en œuvre dans le cadre de la stratégie de défense et de sécurité nationale. En appréciant la probabilité d'occurrence des différents risques susceptibles de peser sur la sécurité nationale, ainsi que la nature et l'intensité de leurs impacts potentiels, elle permet d'éclairer les pouvoirs publics sur les actions prioritaires à mettre en œuvre.

L'analyse de risque est étroitement liée à la connaissance des vulnérabilités des cibles potentielles ainsi qu'à la capacité d'orientation, de recueil et d'exploitation du renseignement. Elle permet de préparer et d'adapter au juste besoin les dispositifs de prévention et protection (organisation, planification, acquisition et développement de capacités techniques).

La démarche nationale d'analyse de risque qui a été engagée conformément aux recommandations du précédent Livre blanc constitue un chantier prioritaire. Elle doit conduire à l'élaboration d'une analyse globale, tous risques et tous secteurs confondus, en y associant l'ensemble des ministères et les organisations

publiques et privées déterminantes pour la résilience de la Nation. Lancé en 2010, ce chantier doit être achevé avant 2014. Il permettra de compléter la planification de sécurité nationale et enrichira la démarche capacitaire que l'État lancera au niveau des zones de défense et de sécurité dans les grands bassins de risques. Il permettra également à la France d'être en mesure, à cette échéance, de concourir efficacement à l'élaboration d'une stratégie de sécurité intérieure rénovée au niveau européen. Cette démarche doit être nourrie par des analyses plus spécifiques. Des analyses de risque sectorielles par type de cible ou de fonctions essentielles (transports, chaînes logistiques, communication, etc.) permettront d'ajuster les politiques de protection des secteurs considérés. Des analyses thématiques viseront à mieux connaître et à évaluer les risques à forte composante technique ou technologique (risques nucléaires, radiologiques, biologiques, chimiques, explosifs - NRBC-E -, risques cybernétiques, par exemple), et d'orienter le développement des nouvelles technologies de prévention, de détection et de protection. Les coopérations établies avec nos partenaires européens et internationaux qui poursuivent des démarches analogues permettront de mutualiser des analyses de risque sectorielles et de fiabiliser nos méthodes respectives.

■ La protection du territoire et de ses approches

La protection du territoire implique tout d'abord que soient assurés le contrôle et la surveillance des espaces nationaux et de leurs approches (hexagone et outre-mer), pour empêcher les intrusions indésirables, les flux illicites et les actes hostiles. La mission qui incombe à l'État fonde la posture permanente de sûreté, à savoir l'ensemble des dispositions prises dans les milieux terrestre, maritime, aérien, spatial et dans le cyberspace pour mettre le pays, en toutes circonstances, à l'abri d'une agression même limitée contre son territoire ou ses intérêts.

La police nationale et la gendarmerie, par leur maillage territorial, assurent une veille permanente qui doit permettre d'anticiper les atteintes à la sécurité nationale. En cas de menace avérée ou de crise grave, ce dispositif peut être renforcé par les forces armées.

Par nature interministérielle et coordonnée au niveau central par le secrétariat général de la mer, l'action de l'État en mer vise à garantir la protection des intérêts nationaux, la sauvegarde des personnes et des biens, la lutte contre les activités illicites et la protection de l'environnement. La France soutiendra le développement par l'Union européenne d'une surveillance maritime intégrée

permettant d'améliorer la connaissance et l'analyse des activités qui se déroulent dans ces espaces, en s'attachant à ce que cette politique commune prenne en compte les caractéristiques maritimes de notre pays.

Les moyens que la marine nationale met actuellement en œuvre sont, pour une grande part, communs à l'accomplissement de cette mission et à l'exécution des missions qui participent aux différentes fonctions stratégiques. Ainsi, la lutte en haute mer contre le narcotrafic recourt à des moyens tels que des frégates légères, des avions de surveillance maritime et des forces spéciales. Des capacités spécifiques en nombre limité sont requises pour quelques missions, comme la prévention et le traitement des pollutions.

La sûreté aérienne assure le respect de la souveraineté de la France dans son espace aérien et la défense du territoire contre toute menace aérienne. L'accomplissement de cette mission requiert de disposer de capacités nationales permettant d'évaluer la menace et de la contrer avec des moyens adaptés et mieux proportionnés. Elle nécessite également une profondeur stratégique permettant d'établir avec un préavis suffisant la situation de la menace aérienne, ce qu'apportent les accords transfrontaliers et l'arrivée du nouveau système de commandement et de conduite Air Command and Control System de l'OTAN. La France veillera par ailleurs à la prise en compte des enjeux de défense et de sécurité dans le projet « Ciel unique européen ». Elle s'assurera notamment que ce dispositif préserve les espaces d'entraînement de ses aéronefs militaires. Elle restera vigilante quant aux évolutions techniques qui pourraient être imposées à ces aéronefs par l'Union européenne dans ce cadre.

Avec la multiplication des débris spatiaux et l'apparition de possibilité d'agressions directes sur des satellites, la protection de l'espace extra-atmosphérique constitue désormais un enjeu majeur au regard de l'importance des services et des missions auxquels pourvoient les moyens spatiaux. La France soutiendra les travaux internationaux visant à promouvoir le développement durable de l'espace. Elle maintiendra l'effort de développement des capacités relatives à la surveillance de l'espace afin de préserver une autonomie d'appréciation de la situation spatiale. Une approche européenne sera favorisée sur ce sujet d'intérêt partagé en tirant parti des moyens existants comme le radar GRAVES et en développant de nouveaux projets concrets. Un schéma directeur organisant la mission de surveillance de l'espace et les différents acteurs y concourant sera établi. Les infrastructures terrestres d'exploitation des systèmes spatiaux feront l'objet d'une protection renforcée.

■ La lutte contre le terrorisme

Menace majeure et persistante, le terrorisme requiert de maintenir le dispositif mis en œuvre par l'État à un haut niveau de vigilance. Ce dispositif s'inscrit dans le cadre d'une approche globale qui vise à :

- prévenir les risques, en détectant et neutralisant les flux illicites en protégeant le territoire contre les intrusions hostiles, et en développant le dispositif gouvernemental de lutte contre la radicalisation ;
- protéger les espaces particulièrement vulnérables, les réseaux de transport aérien, terrestre et maritime, les infrastructures vitales du pays et les systèmes d'information sensibles ;
- anticiper les évolutions de la menace en maintenant une avance technologique dans le domaine de la détection des explosifs, des télécommunications, de la vidéosurveillance, de la protection des systèmes d'information, de la biométrie et de la protection contre le risque nucléaire, radiologique, biologique, chimique ou explosif (NRBC-E).

Le plan gouvernemental Vigipirate permet une approche globale de la menace terroriste pesant à la fois sur le territoire national et sur nos intérêts à l'étranger. Il assure la mobilisation des différents ministères, des collectivités territoriales, des opérateurs d'importance vitale et des citoyens pour renforcer notre niveau de protection. Ce dispositif doit être modernisé afin d'en renforcer l'efficacité.

Les coopérations bilatérales et multilatérales doivent être renforcées afin d'enrichir les échanges d'informations et d'analyses entre les pays soumis à la même menace. Ces coopérations permettront en outre de mieux prendre en compte la continuité qui existe entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure.

■ Assurer la continuité des fonctions essentielles

L'État met en œuvre depuis 2006 une politique de sécurité des activités d'importance vitale, qui s'applique à douze secteurs d'activité¹⁶ et vise à évaluer et à hiérarchiser les risques et les menaces, puis à élaborer les mesures pour y faire face. Cette politique, qui repose sur une association étroite des opérateurs, sera renouvelée afin de mieux prendre en compte l'ensemble des risques et des menaces et d'assurer la continuité des fonctions essentielles. Cette rénovation visera également une sensibilisation accrue de l'ensemble des acteurs publics et privés ainsi qu'une meilleure information des citoyens. Dans cette perspective, seront conduites des actions d'éducation, de formation et de communication vers des publics ciblés.

■ La lutte contre la cybermenace

Les suites données aux analyses et aux recommandations du Livre blanc de 2008 dans le domaine de la cyberdéfense ont permis à la France de franchir une étape décisive dans la prise en considération de cette menace et dans la mise en œuvre des réponses qu'elle requiert. Toutefois, la croissance continue de la menace, l'importance sans cesse accrue des systèmes d'information dans la vie de nos sociétés et l'évolution très rapide des technologies imposent de franchir une étape supplémentaire pour conserver des capacités de protection et de défense adaptées à ces évolutions. Elles nous imposent aujourd'hui d'augmenter de manière très substantielle le niveau de sécurité et les moyens de défense de nos systèmes d'information, tant pour le maintien de notre souveraineté que pour la défense de notre économie et de l'emploi en France. Les moyens humains qui y sont consacrés seront donc sensiblement renforcés à la hauteur des efforts consentis par nos partenaires britannique et allemand.

La capacité de se protéger contre les attaques informatiques, de les détecter et d'en identifier les auteurs est devenue un des éléments de la souveraineté nationale. Pour y parvenir, l'État doit soutenir des compétences scientifiques et technologiques performantes.

La capacité de produire en toute autonomie nos dispositifs de sécurité, notamment en matière de cryptologie et de détection d'attaque, est à cet

¹⁶ Les secteurs d'activité d'importance vitale, définis par l'arrêté du 2 juin 2006, sont : Activités civiles de l'État – Activités judiciaires – Activités militaires de l'État – Alimentation – Communications électroniques, audiovisuel et information – Énergie – Espace et recherche – Finances – Gestion de l'eau – Industrie – Santé – Transports.

égard une composante essentielle de la souveraineté nationale. Un effort budgétaire annuel en faveur de l'investissement permettra la conception et le développement de produits de sécurité maîtrisés. Une attention particulière sera portée à la sécurité des réseaux de communication électroniques et aux équipements qui les composent. Le maintien d'une industrie nationale et européenne performante en la matière est un objectif essentiel.

Un renforcement de la sécurité des systèmes d'information de l'État est nécessaire. Une politique de sécurité ambitieuse sera mise en œuvre. Elle s'appuiera notamment sur le maintien de réseaux de haute sécurité irrigant les autorités de l'État, sur une politique appropriée d'achat public et sur une gestion adaptée des équipements de communications mobiles. Elle sera complétée par une politique de sensibilisation en direction des administrations déconcentrées de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des principaux utilisateurs du cyberspace. La cybersécurité de l'État dépend aussi de celle de ses fournisseurs de produits et de services, qui doit être renforcée. Des clauses seront insérées dans les marchés afin de garantir le niveau de sécurité attendu.

S'agissant des activités d'importance vitale pour le fonctionnement normal de la Nation, l'État fixera, par un dispositif législatif et réglementaire approprié, les standards de sécurité à respecter à l'égard de la menace informatique et veillera à ce que les opérateurs prennent les mesures nécessaires pour détecter et traiter tout incident informatique touchant leurs systèmes sensibles. Ce dispositif précisera les droits et les devoirs des acteurs publics et privés, notamment en matière d'audits, de cartographie de leurs systèmes d'information, de notification des incidents et de capacité pour l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), et, le cas échéant, d'autres services de l'État, d'intervenir en cas de crise grave.

La doctrine nationale de réponse aux agressions informatiques majeures repose sur le principe d'une approche globale fondée sur deux volets complémentaires :

- la mise en place d'une posture robuste et résiliente de protection des systèmes d'information de l'État, des opérateurs d'importance vitale et des industries stratégiques, couplée à une organisation opérationnelle de défense de ces systèmes, coordonnée sous l'autorité du Premier ministre, et reposant sur une coopération étroite des services de l'État, afin d'identifier et de caractériser au plus tôt les menaces pesant sur notre pays ;
- une capacité de réponse gouvernementale globale et ajustée face à des agressions de nature et d'ampleur variées faisant en premier lieu appel

à l'ensemble des moyens diplomatiques, juridiques ou policiers, sans s'interdire l'emploi gradué de moyens relevant du ministère de la Défense, si les intérêts stratégiques nationaux étaient menacés.

Au sein de cette doctrine nationale, la capacité informatique offensive, associée à une capacité de renseignement, concourt de façon significative à la posture de cybersécurité. Elle contribue à la caractérisation de la menace et à l'identification de son origine. Elle permet en outre d'anticiper certaines attaques et de configurer les moyens de défense en conséquence. La capacité informatique offensive enrichit la palette des options possibles à la disposition de l'État. Elle comporte différents stades, plus ou moins réversibles et plus ou moins discrets, proportionnés à l'ampleur et à la gravité des attaques.

De manière plus générale, la sécurité de l'ensemble de la société de l'information nécessite que chacun soit sensibilisé aux risques et aux menaces et adapte en conséquence ses comportements et ses pratiques. Il importe également d'accroître le volume d'experts formés en France et de veiller à ce que la sécurité informatique soit intégrée à toutes les formations supérieures en informatique.

Toute politique ambitieuse de cyberdéfense passe par le développement de relations étroites entre partenaires internationaux de confiance. Les relations seront approfondies avec nos partenaires privilégiés, au premier rang desquels se placent le Royaume-Uni et l'Allemagne. Au niveau européen, la France soutient la mise en place d'une politique européenne de renforcement de la protection contre le risque cyber des infrastructures vitales et des réseaux de communications électroniques.

■ La protection du potentiel scientifique et technique de la Nation

En matière de protection du potentiel scientifique et technique de la Nation, la France a adopté en 2012 un nouveau dispositif visant à empêcher la captation et le détournement des savoirs et des savoir-faire qui relèvent de ses intérêts fondamentaux. Ce dispositif s'appuie notamment sur la mise en place, au sein des unités de recherche et de production les plus sensibles, du secteur public comme du secteur privé, d'un réseau de zones à régime restrictif (ZRR) soumis à des règles communes de protection particulières.

■ La lutte contre la prolifération et les trafics d'armes

En matière de lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive, la France participe activement à l'action multilatérale, notamment à celle conduite au niveau européen pour harmoniser les dispositions visant à criminaliser les activités proliférantes et accroître ainsi l'effet dissuasif commun.

Un effort important doit également être fait en matière de lutte contre les trafics d'armes, en particulier des armes légères et de petit calibre et de leurs munitions. Outre le renforcement des moyens juridiques nationaux et européens, l'assistance aux pays victimes de ces trafics et qui ne disposent pas d'outils de contrôle du commerce des armes sera accrue. La mise en œuvre du Traité sur le commerce des armes, pour lequel l'Union européenne et la France ont engagé des efforts diplomatiques considérables, en sera facilitée.

Au niveau national, la France a mis en place un ensemble de procédures pour le contrôle des exportations de ces biens, technologies et savoir-faire, mais ces procédures demeurent insuffisamment intégrées. Une réflexion interministérielle sera donc engagée afin de renforcer l'efficacité du contrôle et les synergies entre les différentes procédures existantes. Elle pourrait viser à rassembler sous une même autorité nos différents instruments de contrôle des technologies civiles et militaires à usage de défense et de sécurité.

■ La lutte contre les trafics de drogue et les trafics d'êtres humains

La lutte contre ces trafics doit être renforcée en consolidant les actions poursuivies depuis 2008. L'articulation nécessaire entre l'action administrative (y compris celle des services de renseignement) et l'action judiciaire sera renforcée. Il est par ailleurs indispensable de conforter le rôle et les capacités de l'agence européenne FRONTEX dont le développement devra se faire en cohérence avec la maîtrise d'emploi de nos moyens.

Les efforts engagés pour accroître la lutte contre les trafics de drogue porteront sur les milieux terrestre, aérien et maritime. Dans ce dernier milieu, la France cherchera à promouvoir, au niveau international, la possibilité de détruire en mer les cargaisons interceptées. Elle s'emploiera, dans ce cadre, à conclure des accords ponctuels avec les États du pavillon, visant à dissocier le traitement des cargaisons interceptées de celui du navire et des personnes. Elle cherchera également à développer les accords bilatéraux ou régionaux permettant les poursuites judiciaires par les États riverains à la suite d'interceptions en mer.

Cet objectif implique de disposer de capacités d'intervention dans les eaux territoriales et au-delà, en particulier contre les embarcations rapides, ainsi que d'accroître les capacités opérationnelles de projection de l'action publique pour constater les infractions et en appréhender les auteurs. Dans les outre-mer, l'État renforcera la surveillance des trafics inter-îles, afin d'être en mesure de mieux orienter ses moyens d'intervention dont la quantité est comptée.

■ Améliorer la capacité de l'État à répondre aux crises

Sous l'impulsion du précédent Livre blanc, la capacité de l'État à répondre efficacement aux situations de crise majeure a progressé de façon substantielle. Le dispositif de cellule interministérielle de crise (CIC) permet au Premier ministre, en liaison avec le Président de la République, d'assurer la direction politique et stratégique de l'action gouvernementale dont la conduite opérationnelle est placée sous la responsabilité d'un ministre désigné à cet effet (en principe le ministre de l'Intérieur pour les crises affectant le territoire national, et le ministre des Affaires étrangères pour les crises extérieures). L'organisation territoriale, dont l'architecture repose sur les départements et les zones de défense et de sécurité (sept en métropole et cinq dans les outre-mer) a confirmé sa pertinence. Elle doit poursuivre sa montée en puissance en consolidant le niveau zonal au travers du renforcement des états-majors interministériels de zone de défense et de sécurité.

En situation de crise justifiant leur intervention, les armées agiraient sur demande de l'autorité civile, sous commandement militaire, en soutien ou en complément des forces de sécurité intérieure (police et gendarmerie, sapeurs-pompiers et moyens de la sécurité civile).

La consolidation de l'organisation de gestion de crise doit être complétée par l'adaptation des outils de planification gouvernementale et territoriale. Celle-ci doit permettre d'identifier l'ensemble des acteurs qui peuvent concourir à la résolution de la crise et d'inventorier les capacités sur lesquelles l'État doit pouvoir compter. Elle doit prendre en compte les compétences et les capacités des collectivités territoriales et impliquer ces dernières dans la préparation et la mise en œuvre des dispositifs de gestion de crise. Les actions d'information et de communication doivent être intégrées à cette planification. Des exercices gouvernementaux doivent tester régulièrement la validité de la planification. La prise en considération des retours d'expérience postérieurs aux crises doit être systématisée.

Il paraît également nécessaire de favoriser des mécanismes de coordination au sein de l'Union européenne. À cet égard, la France souhaite que puissent se développer les outils et les procédures d'analyse conjointe des risques, et que soient mieux définis les dispositifs communs de prévention, de préparation et de coordination des opérations de gestion de crise. En outre, une démarche de normalisation sera engagée sur les questions touchant à la continuité des fonctions essentielles, afin de mettre en place, au niveau national et européen, de règles communes en matière d'organisation, de systèmes et de procédures.

■ Les outre-mer

Dans un contexte de tension sur l'accès aux ressources, la France doit être en mesure de marquer sa souveraineté et de défendre ses intérêts dans les outre-mer. Cela signifie qu'elle doit pouvoir surveiller, contrôler et éventuellement agir militairement face à une menace portant atteinte à l'intégrité de son territoire. Cette menace, plus probable sous une forme non-étatique, impose une présence visible et dissuasive de forces militaires. Dans le cas, moins probable, où la menace serait étatique, la France devrait pouvoir mettre en œuvre rapidement des moyens d'intervention adaptés. Cela suppose la préservation sur place de points d'entrée (ports et aéroports) ainsi que la présence de certaines capacités.

Le Livre blanc de 2008 avait acté le principe d'un dimensionnement de la présence militaire dans les outre-mer aux besoins correspondant strictement aux missions des armées et d'un renforcement des moyens civils. Ce schéma devait permettre de garantir globalement la continuité des missions dévolues à l'État en matière de défense et de sécurité. Il devait assurer le maintien de la souveraineté (sur des territoires éloignés et isolés), la lutte contre les trafics, la lutte contre la pêche illicite, la lutte contre l'orpaillage illégal, la protection du centre spatial guyanais, la gestion des catastrophes naturelles et celle des crises d'ordre public.

La nouvelle répartition de la contribution apportée par chaque ministère n'a été que partiellement suivie d'effet, et des questions majeures d'équipement restent pendantes, tant dans le domaine maritime que dans le domaine aérien. Il en résulte aujourd'hui un risque important de rupture capacitaire à court et moyen terme, qui pourrait entraîner l'État à ne plus pouvoir remplir de façon appropriée l'ensemble des missions qui lui incombent dans les outre-mer.

Les orientations du Livre blanc de 2008 qui prévoyaient la remontée en puissance des capacités civiles sont confirmées et les ministères concernés devront

faire les efforts d'équipement nécessaires. Pour chaque type de mission, la mutualisation des capacités sera prioritairement recherchée et donnera lieu, entre les parties prenantes, à l'élaboration, dès 2013, d'un programme quinquennal d'équipements mutualisés. Le dispositif militaire implanté dans les outre-mer doit être dimensionné pour tenir compte des problèmes de sécurité et de défense de chaque territoire.

La défense et la sécurité des outre-mer doivent prendre en compte de façon systématique leur environnement régional. Ainsi, s'agissant de la lutte contre la pêche illicite ou contre l'orpaillage clandestin en Guyane ou contre l'immigration irrégulière à Mayotte, la France doit s'employer à mieux associer ses voisins, notamment le Brésil et l'Union des Comores, à la lutte qu'elle poursuit contre ces menaces et leurs conséquences.

■ Les objectifs de capacités pour le territoire national

Les objectifs de protection et de sécurité fixés par la stratégie de défense et de sécurité nationale doivent conduire les pouvoirs publics à déterminer les capacités, notamment en termes d'équipements, dont disposeront les forces civiles et militaires pour accomplir efficacement les missions qui leur incombent à ce titre. Une telle approche demeure encore insuffisamment mise en pratique par les ministères civils.

À cet effet, il convient dans un premier temps d'identifier l'ensemble des capacités critiques dont doivent disposer les ministères civils. Ceux-ci pourront ainsi programmer le développement, l'acquisition ou le renouvellement de celles qui se révéleraient insuffisantes ou même manquantes. C'est à cette condition que sera garantie l'aptitude des administrations concernées à répondre effectivement aux objectifs de la stratégie de défense et de sécurité nationale et à améliorer la planification civilo-militaire en cas de crise sur le territoire national. Sous l'autorité du Premier ministre, le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) conduira cette démarche en y associant tous les ministères concernés (Intérieur, Outre-mer, Écologie et développement durable, Économies et finances, Santé, Agriculture). Pourra ainsi être établi, dès 2013, un contrat général interministériel qui fixera les capacités civiles nécessaires aux missions relatives à la sécurité nationale.

Parallèlement à cette démarche, le ministère de l'Intérieur, en relation avec les autres ministères civils, favorisera la coordination de l'ensemble des organismes publics et privés qui assument une part de responsabilité dans la capacité de

résilience du pays. Seront concernés en priorité les collectivités territoriales auxquelles les lois de décentralisation ont transféré des compétences critiques, notamment en matière de gestion de services publics locaux. Seront également associés, les grands opérateurs de services et d'infrastructures d'importance vitale qui ont des responsabilités spécifiques au regard de la continuité des fonctions essentielles au pays. À partir du recensement des moyens et des savoir-faire existants et sur la base d'une analyse des risques et d'objectifs de sécurité partagés au niveau de chaque zone de défense et de sécurité, les travaux devront identifier les efforts à engager par chaque acteur pour garantir la disponibilité des capacités appropriées à la gestion des crises sur le territoire national. Ils donneront aux préfets une vision claire de l'ensemble des capacités sur lesquelles ceux-ci peuvent compter dans ces circonstances. Cette démarche devra être conduite d'ici à 2016. Elle sera accompagnée du renforcement des effectifs des états-majors interministériels de zone par les ministères concernés.

■ La dimension européenne de la sécurité nationale

La France entend saisir les opportunités ouvertes par la révision en 2014 du Programme de Stockholm pour promouvoir un projet européen de sécurité. La création du fonds de sécurité intérieure, la mise en place du défi «sécurité» d'Horizon 2020, les travaux relatifs à la clause de solidarité et à la refonte des arrangements de coordination en cas de crise doivent également être mis à profit pour poursuivre cet objectif. Dans cette perspective, la France propose que soit renforcée la cohérence des différentes politiques sectorielles actuellement mises en œuvre par l'Union dans les domaines de la protection (terrorisme, gestion de crise, continuité d'activité, NRBC-E, cybersécurité) et du développement des technologies de sécurité. Un tel projet global peut être réalisé dans les cadres juridiques actuels de l'Union et est de nature à renforcer l'efficacité des politiques nationales qui revêtent une importance particulière pour les peuples européens. Sa mise en œuvre constitue une étape nécessaire sur la voie permettant de faire émerger une conscience commune et partagée des intérêts supérieurs de l'Europe.

De nombreuses missions de sécurité (police, douane, surveillance maritime, sécurité civile, pompiers, etc.) ayant besoin de disposer d'éléments de positionnement et de navigation fiables et précis, la France continuera de soutenir le programme européen de navigation par satellite Galileo.

D. Les femmes et les hommes au service de la défense et de la sécurité nationale

Pour être en mesure d'assurer en permanence la sécurité et la défense de la Nation, l'État dispose de forces capables d'intervenir sur son ordre. Celles-ci sont composées de femmes et d'hommes du ministère de la Défense et du ministère de l'Intérieur (police, gendarmerie et sécurité civile). Ces femmes et ces hommes aux compétences reconnues sont formés à relever des défis multiples. Partageant des valeurs communes, ils ont choisi, sous différents statuts, de servir leur pays, qui grâce à eux est en mesure de faire face à tout type de crises et qui a vis-à-vis d'eux un devoir de solidarité. Les forces de sécurité et de secours sont organisées pour assurer un maillage complet et permanent du territoire en matière d'intervention, de renseignement et de secours d'urgence. En cas de circonstances exceptionnelles, les collectivités territoriales et le monde associatif peuvent joindre leurs efforts à ceux de l'État.

Les structures de défense et de sécurité nationale ont, depuis 2008, notamment évolué suivant les préconisations du précédent Livre blanc. Les changements d'organisation ont amené les femmes et les hommes des forces de la défense et de la sécurité nationale à gérer de profondes mutations. Pour le ministère de la Défense, ces évolutions se traduisent entre 2008 et 2012 par une déflation d'environ 40 000 personnes mise en œuvre avec rigueur selon le calendrier établi. Ces réformes n'ont pu être réalisées que grâce à la mobilisation de l'ensemble des personnels, civils et militaires, mais ne sont toutefois pas sans conséquence sur les conditions de vie et de travail de ceux-ci, et donc sur leur moral.

Au-delà des conditions dans lesquelles ils exercent leur métier, les femmes et les hommes de la défense et de la sécurité nationale, qu'ils soient civils ou militaires, doivent pouvoir jouer pleinement, en tant que citoyens, un rôle dans la vie de la cité. Ces droits et ces devoirs s'exercent, pour les militaires, dans le respect de la préservation de la neutralité des forces armées, qui doivent demeurer en dehors de tout débat partisan.

La société confie le monopole de la force armée à des citoyens en armes pour assurer la sécurité de tous. À ces citoyens, la République assigne une mission singulière, qui impose discipline, loyauté et esprit de sacrifice, en contrepartie de laquelle ils bénéficient de la reconnaissance de la Nation et d'un statut protecteur. Les militaires, appelés à servir en tout temps et en tout lieu jusqu'au sacrifice suprême, constituent un ensemble spécifique : ils peuvent être appelés à servir, au nom de la Nation, dans des situations de combat, dans le cadre de

strictes règles d'engagement. Cette singularité confère au militaire des droits et des devoirs codifiés dans un statut particulier qu'il convient de préserver, tout en l'adaptant aux évolutions de la société, et de garantir à celles et ceux qui exercent le métier des armes ou dont les conditions particulières d'emploi justifient qu'ils y soient rattachés, y compris dans le champ de la sécurité intérieure ou de la sécurité civile. Les militaires, qui sont tous mobilisables et tenus aux mêmes obligations, bénéficient du principe d'unicité du statut militaire, reconnu par la loi en 1975 et réaffirmé en 2005.

Du fait des exigences inhérentes aux missions opérationnelles (disponibilité, mobilité, éloignement), les armées doivent disposer en permanence d'un personnel jeune et physiquement apte à remplir ces missions. Cet impératif de jeunesse constitue une dimension essentielle et contraignante de la gestion des ressources humaines militaires. Il impose en effet un renouvellement important des forces vives opérationnelles. Ce besoin d'un flux permanent et maîtrisé de recrutements et de départs nécessite le renforcement de la politique actuelle qui privilégie les recrutements contractuels par rapport aux recrutements de carrière.

Les candidats doivent être clairement informés des sujétions propres au métier des armes. Afin de favoriser le recrutement de jeunes dans les armées, le caractère précaire des débuts de carrière militaire doit être compensé par des opportunités de progresser dans les grades et dans les corps et par une formation enrichissante et qualifiante qui favorise la reconversion. Les conditions de vie et de travail, ainsi que les rémunérations directes et indirectes, doivent rester attractives.

Le Livre blanc de 2008 préconisait un nouvel équilibre, au sein du ministère de la Défense, entre personnel militaire et personnel civil, en appelant à un recentrage des militaires sur les fonctions opérationnelles et une spécialisation des civils sur les fonctions administratives et de soutien. La mise en œuvre de la déflation de 40 000 postes entre 2008 et 2012, sur les 54 900 prévus par le Livre blanc de 2008 pour la période 2009-2015, n'a pas permis d'amorcer suffisamment ce rééquilibrage, qui doit être poursuivi de façon volontariste. Il s'agit d'orienter chacune des catégories, civiles et militaires, vers son cœur de métier.

Les officiers recrutés sur concours bénéficient d'un statut de carrière mais le flux de ces recrutements doit tenir compte de la réduction du format des armées. Ce format se traduira par une pyramide cible des effectifs par grade et

par une trajectoire pour atteindre celle-ci. Pour les sous-officiers et officiers-mariniers, le passage d'une situation contractuelle au statut de carrière doit permettre de sélectionner les meilleurs d'entre eux, qui ont vocation à occuper des fonctions techniques et d'encadrement. Outre qu'elle assure la pérennisation des compétences critiques essentielles au bon fonctionnement des armées, cette possibilité d'évolution constitue l'un des principaux vecteurs de la promotion sociale au sein des armées.

Le fléchissement continu des demandes d'engagement des militaires du rang, dans un contexte de marché du travail pourtant difficile, ne permet pas toujours à l'institution militaire d'assurer une sélection suffisamment exigeante parmi les candidats qui doivent présenter des qualités physiques et un équilibre psychologique indiscutables. À cette difficulté s'ajoute une durée de présence trop courte des jeunes militaires du rang sous l'uniforme alors qu'une meilleure fidélisation de ces jeunes engagés, outre qu'elle permet des économies en matière de recrutement et de formation, est un levier important du professionnalisme de nos forces.

Le modèle de ressources humaines de la Défense repose aujourd'hui sur un double impératif. Structurellement, il requiert un renouvellement permanent des effectifs, qui impose que les flux entrant et sortant de personnel soient dans la durée en adéquation avec les besoins du ministère de la Défense. Conjoncturellement, il faut dans les prochaines années adapter les effectifs du ministère au nouveau modèle d'armée et aux exigences de la modernisation de l'action publique. Les outils de pilotage de la réduction des effectifs sont aujourd'hui insuffisants pour répondre au deuxième impératif. La politique de ressources humaines du ministère inclura donc un important dispositif rénové pour l'accompagnement social, humain et économique des évolutions à venir. Seront ainsi mis en œuvre de nouveaux leviers de gestion et de pilotage des réductions d'effectifs, ainsi qu'un dispositif adapté de reconversion des officiers. Les mesures pérennes pourront comprendre de nouvelles règles statutaires, tout en prévoyant un dispositif d'accompagnement et de reconversion efficient. Ces leviers ont vocation à garantir sur le long terme la robustesse du nouveau modèle de ressources humaines du ministère. Ils devront respecter des règles d'équité et de transparence.

La gestion optimisée des effectifs du ministère de la Défense devra tenir le plus grand compte de l'exigence de maîtrise de la masse salariale et des dépenses afférentes, laquelle a fait défaut dans la période qui s'achève. À cet effet, la déflation des effectifs et des évolutions en matière d'organisation du

ministère de la Défense devront conduire à un «dépyramidage» des effectifs. Une gouvernance rénovée de la gestion des ressources humaines permettra une meilleure maîtrise et une cohérence effective entre organisation, effectifs et masse salariale.

Les ministères de la Défense et de l'Intérieur devront continuer à prendre en compte certaines contraintes personnelles majeures et à faciliter la conciliation entre la vie professionnelle militaire et la vie privée : travail du conjoint, scolarisation des enfants, accession à la propriété. En outre, une meilleure visibilité doit être assurée aux militaires sur leur mobilité et sur leurs perspectives de carrières. Cela nécessite la mise en place d'une politique claire de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, de court comme de moyen terme.

Le personnel civil de la Défense constitue, avec le personnel militaire, l'un des deux pivots garantissant la cohérence de notre système de défense. La gestion de ce personnel a pour enjeu majeur de garantir sur le long terme l'employabilité de ces agents et la valorisation de leur potentiel. La sélectivité de leur recrutement, leur haut niveau de compétences techniques et l'exercice d'une grande variété de métiers dans les filières administratives, techniques, sociales et paramédicales sont autant d'atouts précieux pour la communauté de défense, à laquelle ils appartiennent pleinement. La politique de gestion des ressources humaines civiles devra assurer le maintien d'un volume de recrutement d'agents civils au bon niveau. Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences doit permettre d'identifier les postes pour lesquels une analyse fonctionnelle déterminera s'ils doivent être tenus par un personnel civil. La valorisation de l'emploi, du rôle et du positionnement de ces agents passe par la formalisation de parcours professionnels dynamiques, associés à une politique de formation continue volontariste. La mobilité du personnel civil doit être favorisée ; elle ne doit pas nuire aux avancements et doit être équitablement accompagnée. Elle constitue un enjeu majeur dans l'adaptation de l'outil de défense.

La formation des personnels de la défense et de la sécurité nationale tient une place prépondérante, tant par son degré de formalisation dans les parcours professionnels que par le nombre d'actions de formation délivrées. La formation initiale du personnel recruté ne constituant qu'un socle liminaire, elle doit être complétée par des formations tout au long des cursus et être mieux prise en compte dans l'évaluation des personnels.

La politique menée en ce domaine constitue un facteur majeur d'attractivité. Pour les armées, celle-ci a un coût justifié, qu'il convient toutefois de contenir. D'importants efforts de mutualisation entre armées et de rapprochement de l'ensemble du système militaire de formation avec l'éducation nationale ont été récemment accomplis. Il convient de poursuivre cette démarche en développant davantage les interactions entre les besoins des forces armées et la valorisation des acquis individuels, ce qui facilitera la reconversion des militaires. Il conviendra par ailleurs de compléter ces actions de formation par une politique interministérielle de mobilité des cadres favorisant l'enrichissement professionnel et le partage des bonnes pratiques.

Un effort particulier doit viser à associer les écoles d'officiers, dans le respect de leur identité militaire, à des institutions civiles de même niveau en s'inscrivant dans la logique actuellement à l'œuvre de regroupement entre grandes écoles et universités et en permettant ainsi la mise en commun de diplômes. D'autres rapprochements peuvent être envisagés pour des écoles de formation techniques de sous-officiers et des écoles rattachées à la DGA. De même, les formations qui, à défaut de pouvoir être assurées dans des établissements civils, continueront d'être conduites dans des centres et écoles de formation militaires, doivent pouvoir accueillir des civils, y compris du secteur privé.

En parallèle, il convient de viser à ce que toute formation dans les domaines de la défense et de la sécurité soit, aussi souvent que possible, sanctionnée par la délivrance d'un diplôme civil. Le rapprochement des centres de formation des ministères avec les établissements de l'éducation nationale et les organismes spécialisés dans la formation professionnelle faciliterait cette convergence des diplômes, et notamment leur reconnaissance par une inscription au répertoire national de la certification professionnelle (RNCP). Ce rapprochement pourrait aussi être accompagné d'une politique d'incitation et d'accompagnement du personnel vers la validation des acquis de l'expérience (VAE). Il faut donner une forte impulsion à la mise en œuvre d'une politique généralisée d'apprentissage à distance qui permettra en particulier d'optimiser les temps et les coûts de formation et de réduire l'absence des personnels en formation de leur unité d'emploi.

La formation du personnel civil ne vise pas seulement à adapter les agents à leur métier et à leur poste de travail pour assurer ainsi leur employabilité tout au long de leur carrière. Dans un contexte marqué par une tendance à l'augmentation de la durée d'activité, elle soutient également leur ambition de conduire des projets professionnels en les y aidant grâce à un dispositif de conseil-carrière

qu'il conviendra d'améliorer. À cet effet, devra être recherchée une meilleure articulation entre les besoins de formation exprimés par les agents et ceux des employeurs des ministères. L'élaboration d'un catalogue interministériel des formations, l'instauration d'un dispositif encourageant les agents civils à se former et qui leur garantisse, en contrepartie, une progression dans leur parcours professionnel, figurent parmi les mesures qui devraient concourir à l'amélioration globale du système de formation.

La concertation et le dialogue interne au sein des forces de défense et de sécurité nationale s'appuient sur des institutions et des règles spécifiques qui permettent l'expression des militaires à l'échelon national et au niveau local, dans le respect des limitations posées par le statut général en matière de droit de grève et de droit syndical. Cette organisation originale doit recevoir une nouvelle impulsion dans le contexte de réformes actuel. Une capacité de dialogue est indispensable afin de maintenir le lien de confiance entre tous les échelons de la chaîne hiérarchique et de renforcer la légitimité des instances de concertation. La concertation et le dialogue interne participent à l'accompagnement du changement en permettant aux responsables hiérarchiques d'expliquer les objectifs poursuivis et les modalités adoptées. Il leur permet aussi de relayer utilement et efficacement les préoccupations des personnels dans les ministères concernés. L'évolution de la société tend, par ailleurs, à généraliser l'aspiration à des modes d'expression et de participation directs. Les techniques de communication actuelles permettent le développement de modes complémentaires de dialogue interne (forums thématiques, outils de consultation en ligne) et élargissent utilement la participation.

Les militaires ne sont pas indifférents aux évolutions qui touchent à leur condition ou aux sujétions caractéristiques du métier des armes. L'ensemble de ces facteurs appelle une évolution du dialogue interne au sein des armées.

Si le militaire est tenu, comme tout fonctionnaire¹⁷, à une obligation de discrétion et au respect de sa hiérarchie, les instances de concertation sont un espace d'expression directe entre le ministre et la communauté militaire, dans le cadre duquel cette expression est libre. Le rôle de la concertation sera développé, pour éclairer l'autorité dans sa prise de décision sur les sujets fondamentaux qui concernent la condition et le statut des militaires. Les modalités d'organisation de cette concertation sont inscrites dans une Charte de la concertation qui prévoit des assurances protégeant l'expression et le travail des membres de

17 En application de l'article 26 de loi du 13 juillet 1983.

ces instances. Pour assurer la liberté d'expression au sein de celles-ci, ces assurances seront renforcées. La mise en œuvre de la charte sera évaluée afin de vérifier qu'elle répond bien aux objectifs poursuivis. Simultanément, l'ensemble de la chaîne de commandement sera confortée dans sa responsabilité fondamentale de conduite de la concertation et de prise en compte des attentes de la communauté militaire. Afin de maintenir le lien direct entre les femmes et les hommes et la hiérarchie et pour en assurer la consistance, les instances locales de concertation seront renouvelées et renforcées. Une telle rénovation visera un point d'équilibre ne remettant en cause ni les fondements du statut général des militaires, ni les obligations propres à leur métier, ni les responsabilités et la capacité de commandement de la hiérarchie militaire.

La crédibilité de ces instances, nationales comme locales, doit être confortée par le renforcement de leur légitimité. Ceci passe par une évolution de leur composition et du mode de désignation de leurs membres. Il doit également procéder d'un développement, par des actions de formation spécifique, de l'expertise des représentants du personnel militaire. Dans le même temps, la capacité à présenter les avancées obtenues par les travaux des représentants au sein de ces instances de concertation doit être améliorée afin d'informer dans les meilleures conditions l'ensemble de la communauté militaire et de valoriser l'action des membres de celles-ci. Des travaux seront en outre conduits entre les sessions de ces instances au sein d'un groupe permanent de liaison. La création d'outils participatifs en ligne permettra d'assurer une remontée d'information permanente et d'autoriser des échanges continus sur les thèmes de la condition militaire. L'échelon ministériel devra veiller à intégrer pleinement ces nouveaux médias dans sa politique de communication interne, en développant notamment une capacité de réaction et de réponse active.

S'agissant du dialogue social civil, le ministère de la Défense s'inscrit dans le cadre de la réforme du dialogue social résultant des Accords de Bercy du 2 juin 2008. La loi du 5 juillet 2010 a institué de nombreuses instances de concertation, tant au niveau central qu'au niveau local, ce qui permet un maillage local serré en adéquation avec les nouvelles structures ministérielles. L'adaptation de l'architecture du dialogue social devra se poursuivre en tenant compte des spécificités et de l'évolution de l'organisation du ministère de la Défense.

Il convient de favoriser l'expression des militaires dans leur contribution au débat public ou interne. Cette faculté doit être offerte à tous les militaires, en particulier à ceux qui sont appelés à servir dans les centres de recherche ou dans

les organismes de formation. L'exercice de cette liberté d'expression s'inscrira dans le respect du devoir de réserve et des obligations attachés à leur statut.

Les réserves manifestent la volonté forte de toutes les composantes de la Nation de garantir la sécurité de notre pays et de contribuer à sa défense. Elles constituent aussi une partie intégrante du modèle d'armée défini par le présent Livre blanc. Elles représentent en effet un renfort pour les forces de défense et de sécurité nationale qui, sans elles, ne pourraient être en mesure de remplir l'ensemble de leurs missions, notamment sur le territoire national ou en cas de crise.

La réserve militaire est constituée de la réserve opérationnelle et de la réserve citoyenne. La réserve opérationnelle regroupe deux composantes. La réserve opérationnelle d'engagement est composée de volontaires (civils ou anciens militaires), amenés à servir en opérations extérieures ou sur le territoire national. Ceux-ci renforcent les effectifs d'active, entretiennent l'esprit de défense et contribuent au maintien du lien entre la Nation et ses forces armées. La réserve opérationnelle de disponibilité comprend, quant à elle, les anciens militaires soumis à une obligation de disponibilité pendant les cinq années suivant leur départ des forces armées. En cas de crise majeure, le Premier ministre peut, en application de la loi du 28 juillet 2011, faire appel à la réserve de sécurité nationale (RSN) qui permet à l'État de mobiliser les réservistes des armées, de la gendarmerie et de la police nationale ainsi que ceux des différentes réserves civiles.

Afin de donner à la réserve opérationnelle les moyens d'atteindre le niveau nécessaire à l'accomplissement de ses missions, il convient d'attirer en priorité des femmes et des hommes disposés à y servir au minimum vingt jours par an et pendant plusieurs années. Une partie d'entre eux pourra, en raison de leur emploi opérationnel, être rappelée pour des durées beaucoup plus importantes (de 90 à 120 jours) pour être projetée dans les mêmes conditions que les militaires d'active. Cela impose d'une part de consacrer les ressources budgétaires adaptées aux actions de formation et d'entraînement et de pouvoir financer les déploiements opérationnels de ces réservistes. Cela impose d'autre part d'alléger toutes les procédures, en particulier administratives, autorisant ces engagements. Les missions confiées à cette réserve sur le territoire national doivent continuer à être développées. La réserve opérationnelle de disponibilité, employée exclusivement en cas de crise grave, doit être rénovée pour devenir plus rapidement mobilisable et mieux identifiée. Il faudra en outre organiser la montée en puissance de nouvelles composantes de la

réserve opérationnelle, spécialisées dans des domaines dans lesquelles les forces de défense et de sécurité sont déficitaires. C'est notamment le cas de la cyberdéfense, qui fera l'objet d'une composante dédiée au sein la réserve opérationnelle. Celle-ci constituera un atout au service de la résilience de la Nation et sera prévue et organisée spécifiquement pour permettre au ministère de la Défense de disposer d'une capacité de cyberdéfense démultipliée en cas d'attaque informatique majeure.

La réserve citoyenne est composée de femmes et d'hommes sensibilisés aux enjeux de sécurité et de défense et qui donnent bénévolement de leur temps au profit des forces armées. Ceux qui y participent promeuvent l'esprit de défense et diffusent leurs connaissances du monde de la défense dans le monde civil. Ils permettent à la Défense de bénéficier de leur expertise et de leur capacité de rayonnement. Ces relais vers la société civile sont essentiels ; cette réserve doit être développée et son emploi optimisé au profit du ministère de la Défense. Compte tenu des enjeux multiples et croissants dans ce domaine, une réserve citoyenne sera particulièrement organisée et développée pour la cyberdéfense, mobilisant en particulier les jeunes techniciens et informaticiens intéressés par les enjeux de sécurité. Une attention particulière sera également portée au développement du réseau des réservistes locaux à la jeunesse et à la citoyenneté qui, déployés au sein des quartiers sensibles et des zones rurales, constituent auprès des jeunes un relais important du monde de la défense et de la sécurité nationale.

Les capacités et les effectifs de la réserve devront à la fois répondre au besoin des forces armées et s'adapter aux possibilités de la société civile. Les exigences de formation et d'entraînement militaires devront intégrer les difficultés éprouvées par les entreprises lorsque celles-ci sont amenées à se séparer durablement d'un salarié. C'est en particulier pour cette raison que les forces de réserves ne peuvent se substituer aux forces vives de la défense et de la sécurité nationale. Cependant, des efforts doivent être poursuivis pour que l'adhésion des responsables publics et privés au principe de la réserve militaire soit forte et que leur contribution soit concrétisée. Il conviendra aussi d'accroître la part du recrutement des réservistes qui ne sont pas d'anciens militaires, afin d'améliorer les liens entre la nation et les forces armées. La fidélisation des réservistes opérationnels sera renforcée par la valorisation de l'importance que représentent les réserves pour la défense et la sécurité nationale au sein de la société française.

L'adhésion de la Nation aux politiques mises en œuvre dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale est indispensable pour justifier les efforts que celles-ci impliquent. De même, le recrutement, la reconnaissance du métier des armes, le soutien de la population à l'action des forces ainsi que la capacité de résilience face à une crise dépendent en grande partie de la vigueur du lien qui unit ces forces à la société française. Le maintien et le développement, chez nos concitoyens, de l'esprit de défense et de sécurité, manifestation d'une volonté collective assise sur la cohésion de la Nation, sont donc une priorité. Les réservistes ont un rôle de premier plan à jouer à cet égard. Les initiatives prises en ce domaine par les enseignants, grâce aux trinômes académiques, et par les élus, grâce aux correspondants de Défense, doivent également être mieux reconnues et valorisées.

Au-delà d'un éveil à l'esprit de défense au cours de la scolarité, son développement passe notamment par une action de sensibilisation au cours de la journée Défense et citoyenneté (JDC). Tout en la recentrant sur sa vocation première de sensibilisation à l'esprit de défense, un certain nombre d'améliorations pourraient être apportées à ce rendez-vous. Une plus grande efficacité sera recherchée par une adaptation du contenu de cette journée et son repositionnement dans le cadre du parcours citoyen. Une participation plus active des ministères de l'Intérieur (policiers et pompiers) comme de l'Éducation nationale doit également être envisagée, notamment dans le cadre de protocoles renouvelés avec le ministère de la Défense.

La pérennité et le renforcement du lien entre les forces armées et la société passent également par d'autres voies. La Défense est, grâce à un riche patrimoine (monuments historiques, musées, archives, bibliothèques ...) qu'il convient de mettre en valeur, le deuxième acteur culturel de l'État. Ce patrimoine, ouvert au plus grand nombre, permet d'entretenir un lien fort entre les Français et leur défense. De même, la politique de mémoire doit continuer d'évoluer pour moderniser l'image des commémorations nationales qui sont un relais important des valeurs de la République. La communication sur le sens du message porté par ces cérémonies devra être adaptée à la société actuelle. Les notions de sacrifice, d'engagement et d'unité de la Nation devraient ainsi s'en trouver valorisées.

L'enseignement de défense doit, quant à lui, s'adresser aux générations qui n'ont pas effectué de service militaire. Les centres et instituts de formation de la fonction publique et l'institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), y compris par l'intermédiaire de ses relais régionaux, doivent jouer

un rôle moteur à cet égard. La réserve citoyenne pourrait également participer à cette mission.

Un effort particulier et prioritaire doit être engagé en direction des futurs dirigeants publics et privés. Il apparaît indispensable que celles-ci bénéficient, à un ou plusieurs moments de leurs cursus de formation, d'un enseignement sur la stratégie de défense et de sécurité nationale. La mise en place de modules de formation ad hoc ou de stages dans des unités des forces armées à destination des élèves de l'enseignement secondaire et des étudiants devra être développée. S'il apparaît souhaitable que ce type d'initiation soit, à terme, généralisé à l'ensemble des institutions d'enseignement supérieur, sa mise en œuvre ne peut être que progressive. Elle pourrait, dans un premier temps, être engagée dans un nombre limité d'établissements dont les étudiants ont le statut de fonctionnaire (l'école nationale d'administration, les écoles normales supérieures de Paris, Cachan, Lyon et Rennes, l'école nationale de la magistrature, et l'école Polytechnique).

En raison des restructurations récentes de la Défense, les armées ne sont plus présentes sur certaines portions du territoire national. Cet état de fait doit être compensé par une adaptation de la communication en favorisant la connaissance partagée et un dialogue approfondi entre la Nation et ses armées. Par ailleurs, dans le cadre des travaux relatifs à la rénovation du protocole Éducation nationale – Défense, pourrait être étudiée l'introduction de modules sur les domaines intéressant la Défense lors de la formation initiale et continue des enseignants, afin que ceux-ci disposent des prérequis nécessaires pour enseigner ensuite la défense aux jeunes.

Les militaires, comme nombre d'autres professions, agissent de plus en plus souvent aujourd'hui sous le regard du juge pénal. Si ce constat ne pose pas de difficulté de principe lorsqu'il concerne l'activité déployée par les militaires dans le cadre de la préparation des forces, il suscite en revanche des inquiétudes au sein de la communauté militaire dès lors qu'il porte sur l'opération militaire et l'action de combat. Il convient dans ce contexte, tout en assurant une meilleure prise en compte des besoins d'information et de reconnaissance des familles, de protéger les militaires contre une « judiciarisation » inutile de leur action. Cela peut notamment prendre la forme d'un renforcement des garanties procédurales accordées aux militaires en opération extérieure, ainsi que d'une réflexion sur l'adaptation aux spécificités de l'action de combat des qualifications pénales qui leur sont applicables lorsqu'ils organisent, commandent ou participent à une intervention militaire.

E. L'industrie de défense et de sécurité

L'industrie de défense est une composante essentielle de l'autonomie stratégique de la France. Elle participe aussi d'une volonté politique, diplomatique et économique. Elle seule peut garantir notre sécurité d'approvisionnement en équipements de souveraineté et en systèmes d'armes critiques, comme leur adaptation aux besoins opérationnels, tels qu'ils sont définis par le ministère de la Défense. Le même raisonnement vaut pour l'Union européenne dont la position stratégique sera renforcée si se maintient sur son territoire une industrie de défense couvrant l'ensemble des systèmes d'armes nécessaires à un appareil de défense moderne.

Fruit d'un investissement continu porté, de longue date, par une ambition nationale d'autonomie stratégique et technologique, l'industrie de défense française couvre l'ensemble des secteurs concourant à la construction d'un outil de défense cohérent (nucléaire, aéronautique, spatial, missiles, naval, terrestre, électronique, optique, etc.).

L'industrie de défense apporte également une contribution importante à l'économie française et se situe à un niveau d'excellence lui permettant de figurer parmi les leaders mondiaux, notamment à l'exportation. Elle regroupe plus de 4 000 entreprises, dont un nombre important de petites et moyennes entreprises, qui réalisent un chiffre d'affaires global de 15 milliards d'euros et emploient de l'ordre de 150 000 personnes, dont 20 000 hautement qualifiées. Elle exporte, selon les années, 25 % à 40 % de sa production et contribue ainsi de façon positive à la balance commerciale de notre pays. Caractérisée par un niveau très élevé de recherche et développement, elle conforte notre compétitivité technologique, y compris dans le secteur civil, où elle irrigue de larges pans de l'industrie nationale et européenne (aéronautique, espace, sécurité, électronique, technologies d'information et de la communication, énergie, etc.). En retour, le recours croissant de l'industrie de défense à des compétences, technologies et composants de nature duale développés par le marché civil, ouvre la chaîne d'approvisionnement à d'autres fournisseurs, nationaux mais aussi européens.

Les réductions budgétaires en France et dans le reste de l'Europe auront un impact majeur sur l'industrie de défense française. Cet impact risque d'être d'autant plus fortement ressenti que l'industrie de défense française est concentrée dans quelques bassins d'emploi. Il y a aujourd'hui une surcapacité manifeste de l'industrie de défense européenne par rapport à la demande

prévisible sur le marché européen. En outre, la contraction du marché national et européen intervient alors que la concurrence internationale s'exacerbe, qu'elle vienne des États-Unis - où la pression budgétaire conduit l'industrie américaine à accroître son effort d'exportation - mais aussi de pays de l'Union européenne, de la Russie et de certains pays émergents, qui entendent développer leur présence sur le marché mondial des armements.

Deux objectifs doivent être poursuivis : préserver pour des raisons stratégiques un certain nombre de capacités technologiques clefs indispensables à notre autonomie stratégique et assurer pour des raisons économiques et sociales l'avenir de l'industrie de défense. Notre réponse doit donc conjuguer soutien à la formation scientifique, à la recherche et au développement, évolution de la politique d'entretien des matériels de défense, politique active d'exportation, approche renouvelée de la coopération européenne dans le domaine de l'industrie de défense, et politique industrielle de défense adaptée au nouveau contexte économique et stratégique.

Le maintien de capacités de recherche et de développement dans certaines technologies clefs est une priorité et justifie qu'une évaluation périodique soit réalisée par le ministère de la Défense. Dans une période où le champ de bataille connaît des évolutions rapides, un effort particulier est nécessaire pour maintenir à un niveau d'excellence mondiale des compétences maîtrisées par l'industrie française et pour être en mesure de développer de nouvelles technologies et de nouveaux types d'armement. En l'absence de menace stratégique immédiate, mais face à un environnement très évolutif et difficile à anticiper, le développement de démonstrateurs sera maintenu, afin de consolider nos capacités d'intégration des technologies innovantes, d'origine civile ou militaire, nécessaires aux systèmes d'armes et aux équipements. Afin d'anticiper les innovations et les ruptures qu'elles peuvent induire, une veille technologique permanente doit couvrir l'ensemble des pays à haute capacité technologique et inclure dans son champ les technologies civiles à usage militaire potentiel.

Dans ce contexte, le maintien d'un volume significatif de crédits publics destinés au financement d'études amont et de développements revêt un caractère stratégique. Des ruptures de charge dans des bureaux d'étude d'importance stratégique entraîneraient des pertes de compétences irréversibles et auraient des répercussions sociales durables.

Ce risque est aggravé par l'allongement de la durée de vie des matériels, qui peut laisser des équipes de recherche et de développement sans projet nouveau pendant plusieurs années. Une évolution visant à intégrer systématiquement, dès la conception initiale des programmes d'armement, la possibilité de versions ou standards successifs, sur le modèle de ce qui se fait pour des matériels civils permettrait de pallier en partie ce danger. Elle aurait en outre l'avantage de retarder l'obsolescence des matériels et d'offrir aux clients à l'exportation la possibilité de s'intégrer dans un processus d'amélioration progressive de leurs équipements, favorisant l'établissement de partenariats durables.

Le maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements doit faire l'objet d'une politique volontariste visant à en accroître l'efficacité. L'arrivée de nouveaux matériels dont les coûts de maintenance peuvent être supérieurs à ceux des matériels plus anciens et l'allongement imposé de la durée d'utilisation des matériels anciens donnent à cet enjeu une importance particulière. Dans cette optique, il est nécessaire de conduire une analyse des activités de maintenance, afin de déterminer le partage optimal entre celles qui doivent être maintenues au sein du ministère de la Défense, pour des raisons de disponibilité opérationnelle, et celles qui peuvent être prises en charge par l'industrie. Le recours à des formes contractuelles innovantes avec l'industrie doit être notamment étudié.

Dans un contexte de contraction du marché national et des marchés européens, une politique active d'exportation, notamment hors d'Europe, est indispensable. La politique d'exportation d'armements de la France constitue en outre un volet important de notre politique de défense et de sécurité comme de notre politique de croissance. Elle apporte des réponses performantes et compétitives aux besoins de pays alliés et amis. Les contrats les plus importants qui en résultent matérialisent dans la durée des partenariats politiques, militaires, économiques et industriels de niveau stratégique.

La France continuera d'accompagner les efforts d'exportation des entreprises. Dans le strict respect de ses engagements européens et internationaux, elle développera sa capacité à accompagner ses grands partenaires en mobilisant à cet effet ses compétences étatiques, industrielles et technologiques. Encadrés aux fins de préserver les savoir-faire essentiels à notre sécurité et à la compétitivité à long terme de nos entreprises, les transferts de technologies qui pourront en résulter permettront, en stabilisant dans la durée notre présence sur des marchés en forte croissance, de renforcer la base industrielle de défense française. Les PME feront l'objet d'un accompagnement spécifique par les

organisations professionnelles de la défense, avec le soutien de l'État, afin de tirer également bénéfice de ces transferts de technologie.

Le contrôle des transferts de matériels, technologies et de savoir-faire dans le domaine de l'armement et des biens à double usage, outre qu'il contribue au maintien de la sécurité internationale et à la lutte contre la prolifération, participe à la protection de nos compétences technologiques dans un contexte de concurrence exacerbée où la protection de la propriété intellectuelle est devenue un enjeu stratégique de premier ordre. La réflexion relative au rapprochement de nos différents instruments de contrôle des technologies civiles et militaires à usage de défense et de sécurité doit être engagée avec un objectif de meilleure efficacité du dispositif, tant pour l'État que pour les industriels concernés.

L'intégration croissante des intérêts stratégiques européens et de l'industrie de défense européenne devra être prise en compte. D'ores et déjà, les transferts de biens de défense au sein de l'Union européenne ont été simplifiés. Cet effort de rationalisation des procédures devra aussi prendre en compte les exportations hors de l'Union européenne. Une concertation avec nos partenaires européens est à cet égard nécessaire pour harmoniser nos procédures nationales d'exportation, s'agissant d'équipements développés en commun.

Une politique active de recherche et de développement ainsi que des efforts supplémentaires pour développer les exportations sont nécessaires, mais ces efforts ne suffiront pas à assurer la vitalité de l'industrie de défense française, compte tenu de l'ampleur des changements auxquels elle doit faire face. Des sauts qualitatifs, impliquant des évolutions profondes dans la coopération en matière de programmes de défense, mais aussi des restructurations industrielles, sont inévitables, en France et dans les autres pays européens, pour assurer l'avenir de l'industrie de défense. Ce défi est le même pour tous les pays européens qui ont une industrie de défense importante. La Commission européenne a lancé une initiative importante sur l'industrie de défense européenne. Cette initiative devra être l'occasion d'affirmer le rôle stratégique de cette industrie, qui requiert une approche spécifique, notamment au regard de l'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les programmes d'armement menés en coopération peuvent apporter des bénéfices, à condition que soient évités certains écueils. Trop souvent dans le passé les programmes menés en coopération ont conduit à l'addition de spécifications multiples et à une dérive des coûts, faute d'une discipline imposée par un maître d'œuvre et un maître d'ouvrage jouissant de l'autorité nécessaire.

De même, le principe du juste retour a été dévoyé : au lieu de privilégier le meilleur des compétences et des capacités existantes, le souci d'acquérir des compétences nouvelles a souvent conduit à des duplications, aboutissant à des capacités redondantes et dispersées. Le partage des activités de développement et de production doit désormais être organisé selon un strict principe d'efficacité industrielle et de performance économique.

Les progrès récemment réalisés par la France et le Royaume-Uni dans le domaine de l'industrie des missiles témoignent tout à la fois de la faisabilité et de la pertinence de cette approche entre partenaires prêts à s'engager sur la voie d'interdépendances librement consenties. La France est disposée à étendre à d'autres domaines et à d'autres partenaires européens la mise en place de cadres communs pour le soutien des capacités technologiques et industrielles partagées. L'objectif doit être la constitution d'une base industrielle de défense européenne économiquement viable, reposant sur des pôles d'excellence spécialisés et complémentaires et dont la répartition prend en considération de façon équilibrée la réalité des compétences existantes et les investissements réalisés.

L'harmonisation, entre pays européens, des spécifications opérationnelles et des calendriers de renouvellement des équipements facilitera l'engagement de tels programmes. L'expérience montre qu'elle ne se fera pas sans une impulsion politique forte. La France affirme pour sa part sa disponibilité à mettre en œuvre une telle démarche. L'intérêt dans le domaine industriel du processus de mutualisation et de partage (pooling and sharing) engagé dans le cadre européen est réel. L'effort de mutualisation des moyens d'essai et d'expérimentation devra être poursuivi.

Différents cadres institutionnels existent pour soutenir la coopération en matière d'armement. La France continuera d'accompagner les initiatives de l'OTAN en matière d'acquisition, et veillera à ce que l'industrie européenne y joue un rôle stratégique. Elle estime par ailleurs qu'il est urgent d'exploiter toutes les potentialités de l'Agence européenne de défense (AED), ainsi que celles de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR). Ces deux organismes offrent un cadre approprié et efficace pour un renforcement qualitatif de la coopération européenne dans l'industrie de défense, qu'il s'agisse de l'harmonisation des besoins ou de l'élaboration et de la gestion de programmes. La France considère en particulier que l'AED doit pouvoir jouer un rôle d'incubateur capable de déclencher, très en amont, les futures coopérations technologiques et industrielles entre partenaires de

l'Union. À terme, il s'agirait de mettre en place un dispositif européen, sur la base de la coopération actuelle entre l'AED et l'OCCAR permettant aux États qui le souhaitent d'acquérir en commun des équipements dans les mêmes conditions que les agences de l'OTAN. Par ailleurs, la France s'attachera à mettre en œuvre le code de conduite sur la coopération adopté dans le cadre de l'AED.

La coopération en matière de programmes d'armement ne permettra pas de faire l'économie de restructurations industrielles à l'échelle européenne. Les dernières réorganisations majeures du paysage industriel français en matière de défense remontent pour l'essentiel à la fin des années quatre-vingt-dix. Des évolutions seront nécessaires.

L'État détient aujourd'hui des participations directes importantes dans plusieurs entreprises de défense de premier rang, publiques et privées. Sa politique actionnariale, qui ne se limitera pas à une gestion patrimoniale, sera reconsidérée, entreprise par entreprise, dans la perspective d'une gestion dynamique. Seront privilégiés l'accompagnement des entreprises dans leurs choix stratégiques, le contrôle des activités de souveraineté, le renforcement de la dimension européenne de l'industrie de défense ainsi que le soutien au développement et la protection des technologies critiques.

L'État veillera à préserver les pôles d'excellence qui existent en France tout en facilitant des consolidations européennes, dès lors que la logique économique et la logique stratégique se conjuguent. Dans ce contexte, l'État utilisera tous les moyens dont il dispose, comme actionnaire, comme client et comme prescripteur pour faciliter les évolutions nécessaires. Le cas échéant, il interviendra dans le capital de PME critiques pour en favoriser le développement.

Compte tenu des enjeux attachés à la maîtrise des technologies critiques de la défense, la France étudiera avec ses partenaires européens les outils qu'il conviendrait de mettre en œuvre dans le but de renforcer la protection des activités européennes sensibles pour les intérêts de la défense et de la sécurité. Seront étudiées les modalités d'une information accrue entre États membres afin d'éclairer leurs décisions dans ce domaine. Ces outils devront notamment être adaptés au cas particulier des petites et moyennes entreprises qui constituent une source majeure d'innovation technologique dont la contribution est essentielle au maintien de notre avance dans ce domaine.

Un effort doit notamment être engagé pour mettre en œuvre une politique de long terme de sécurisation des approvisionnements de la France et de l'Europe,

en particulier dans le domaine des matériaux stratégiques. Au niveau national, celle-ci doit conduire à renforcer les relations entre l'État et les entreprises, afin de construire une vision partagée des risques et des solutions envisageables. Au niveau européen, il convient de renforcer la concertation entre États membres et de mettre en œuvre une politique européenne d'analyse des risques, de préservation des entreprises maîtrisant des techniques rares.

Malgré le recouvrement qui existe entre les technologies applicables à la défense et celles qui le sont à la sécurité, les deux réalités industrielles sont très différentes. Le modèle économique de l'industrie de sécurité peut s'appuyer sur un éventail plus large de clients (États, collectivités territoriales, opérateurs publics et privés).

Portée par une croissance mondiale rapide, l'industrie française dans le domaine de la sécurité représente actuellement 6 milliards d'euros de chiffre d'affaires et un nombre important d'emplois hautement qualifiés. Il convient d'y ajouter environ 3 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour les services associés. Elle occupe une position de premier plan, dont témoigne le dynamisme de ses exportations (55 % de sa production). Cet enjeu économique est aussi un enjeu stratégique : l'État et les opérateurs d'importance vitale doivent disposer de fournisseurs de confiance capables de répondre à leurs besoins au meilleur coût et avec une réactivité suffisante. Le domaine de la sécurité doit donc faire l'objet d'une approche stratégique et globale. Celle-ci permettra de développer et de soutenir une activité économique fortement exportatrice dans un marché soumis à une très vive concurrence.

La sécurité est en effet désormais reconnue comme un domaine de recherche important. La mise en place d'une politique de recherche et d'innovation constitue le préalable au positionnement de nos industries sur des niches à fort potentiel.

La stratégie française intégrera la dimension européenne qui est très importante dans ce domaine. Ainsi, l'ensemble des acteurs (industriels, chercheurs et utilisateurs finaux) pourrait faire appel plus systématiquement au programme européen de recherche en sécurité.

Le marché de la sécurité demeure cependant fragmenté, tant du côté de l'offre que de la demande. Les conditions propices à l'industrialisation à plus grande échelle de solutions innovantes de sécurité, accessibles au juste coût et compétitives sur les marchés exports doivent être créées. En conséquence, une politique interministérielle visant à organiser une filière industrielle de

la sécurité sera mise en place. Elle sera pilotée par un comité de filière, qui associera les principales parties prenantes au développement des technologies et du marché dans ce domaine.

Cette politique de filière élaborera une vision prospective des besoins qui sera régulièrement actualisée. Elle identifiera les technologies critiques et les domaines capacitaires sur lesquels faire porter les efforts. Elle organisera les différentes sources de financement de la recherche et développement pour garantir l'accompagnement des projets tout au long de leur développement. Elle mettra en place des plates-formes d'évaluation des technologies par les utilisateurs et harmonisera l'expression des besoins publics aux fins de mutualiser les achats. Enfin, elle développera une politique de soutien à l'exportation et une politique de normalisation à l'échelon national, européen et international. Elle aura vocation à s'intégrer dans les efforts conduits au niveau européen.

Conclusion récapitulative

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale décrit une stratégie de défense et de sécurité nationale qui repose sur deux fondements essentiels et complémentaires : la **France préservera sa souveraineté**, en se donnant les moyens de l'action et de l'influence ; **elle contribuera à la sécurité internationale**, en inscrivant ses actions dans une légitimité nationale et internationale.

Alors que le niveau de risque et de violence dans le monde ne régresse pas et que les dépenses d'armement augmentent fortement dans de nombreuses régions, en particulier en Asie, **les risques et les menaces auxquels la France doit faire face continuent à se diversifier** : menaces de la force, en raison du caractère ambigu du développement de la puissance militaire de certains États, risques de la faiblesse que font peser sur notre propre sécurité l'incapacité de certains États à exercer leurs responsabilités, risques ou menaces amplifiés par la mondialisation : terrorisme, menaces sur nos ressortissants, cybermenaces, crime organisé, dissémination des armes conventionnelles, prolifération des armes de destruction massive et risques de pandémies, de catastrophes technologiques ou naturelles. Face à ces risques et à ces menaces, les opérations militaires dans lesquelles la France a eu à s'engager au cours des dernières années (Afghanistan, Côte d'Ivoire, Libye, Mali...) démontrent que l'action militaire reste une donnée essentielle de sa sécurité.

Pour faire face à ces évolutions, **le Livre blanc confirme la pertinence du concept de sécurité nationale**. Visant un objectif plus large que la simple protection du territoire et de la population contre des agressions extérieures imputables à des acteurs étatiques, ce concept traduit la nécessité de gérer l'ensemble des risques et des menaces, directs ou indirects, susceptibles d'affecter la vie de la Nation. Le Livre blanc adopte une approche globale reposant sur la combinaison de cinq fonctions stratégiques : la connaissance et l'anticipation, la protection, la prévention, la dissuasion et l'intervention. La protection, la dissuasion et l'intervention sont étroitement complémentaires et structurent l'action des forces de défense et de sécurité nationale. Elles supposent, pour être mises en œuvre, que nous soyons capables de connaître et d'anticiper les risques et les menaces qui pèsent sur nous, alors que des surprises stratégiques sont toujours possibles. Elles requièrent également en amont que nous puissions prévenir les crises qui affecteraient notre environnement.

Notre stratégie de défense et de sécurité nationale ne se conçoit pas en dehors du cadre de l'Alliance Atlantique et de notre engagement dans l'Union européenne. Ces deux organisations complémentaires offrent une palette de réponses qui permettent à la France et à ses Alliés de faire face à un spectre très large de risques et de menaces. La France, qui a repris toute sa place dans le fonctionnement de l'OTAN, promeut une Alliance forte et efficace au service de ses intérêts et de ceux de l'Europe. Elle estime parallèlement que le contexte actuel, dans lequel l'Europe est appelée à assumer une plus grande part de responsabilité pour sa sécurité, rend indispensable une relance pragmatique de la politique de sécurité et de défense européenne. En clarifiant le chemin que la France a décidé d'emprunter pour assurer sa sécurité, le Livre blanc vise à ouvrir avec les membres de l'Union un dialogue approfondi appelant une nouvelle ambition, reposant sur des interdépendances organisées plutôt que subies. La France continuera à soutenir les initiatives européennes en matière de partage et de mutualisation de capacités militaires.

■ La protection

La protection du territoire national et de nos concitoyens ainsi que la préservation de la continuité des fonctions essentielles de la Nation sont au cœur de notre stratégie de défense et de sécurité nationale. Les forces armées assurent en permanence la sûreté du territoire, de son espace aérien et de nos approches maritimes. Il incombe par ailleurs aux ministères civils, en coordination avec les collectivités territoriales et les opérateurs publics et privés d'assurer la protection contre les risques et les menaces qui peuvent affecter la vie de nos concitoyens sur le territoire national. En cas de crise majeure, les armées apportent en renfort des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile un concours qui pourra impliquer jusqu'à 10 000 hommes des forces terrestres, ainsi que les moyens adaptés des forces navales et aériennes. Le Livre blanc prévoit qu'un **contrat général interministériel**, élaboré dès 2013 sous l'autorité du Premier ministre, fixera les capacités civiles nécessaires aux missions relatives à la sécurité nationale. En complément sera conduite par le ministère de l'Intérieur, d'ici 2016, une démarche associant à l'objectif de résilience du pays les collectivités territoriales ainsi que les grands opérateurs d'importance vitale qui ont des responsabilités spécifiques dans la continuité des fonctions essentielles au pays.

S'agissant de la **protection des outre-mer**, le dispositif militaire qui y est déployé sera dimensionné sur la base d'une analyse rigoureuse des enjeux de sécurité et de défense propres à chaque territoire concerné. En parallèle, une remontée

en puissance des capacités civiles sera conduite. Afin d'optimiser les capacités disponibles dans les outre-mer, un programme quinquennal d'équipements mutualisés sera élaboré dès 2013.

Outre la menace terroriste dont l'importance n'a pas décru depuis 2008 et qui demeure parmi les menaces les plus probables, le Livre blanc met l'accent sur la fréquence et l'impact potentiel de la menace que constituent les cyberattaques visant nos systèmes d'information. Cette situation nous impose d'**augmenter très significativement le niveau de sécurité et les moyens de défense des systèmes d'information**. Pour répondre à ce constat, un effort significatif sera conduit pour développer dans le cyberspace nos capacités à détecter les attaques, à en déterminer l'origine et, lorsque nos intérêts stratégiques sont menacés, à riposter de manière adéquate. Des mesures législatives et réglementaires viendront renforcer les obligations qui incombent aux opérateurs de service et d'infrastructure d'importance vitale pour détecter, notifier et traiter tout incident informatique touchant leurs systèmes sensibles.

■ La dissuasion

Strictement défensive, la dissuasion nucléaire protège la France contre toute agression d'origine étatique contre ses intérêts vitaux, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme. Elle écarte toute menace de chantage qui paralyserait sa liberté de décision et d'action. En ce sens, elle est directement liée à notre capacité d'intervention. Une force de dissuasion sans capacités conventionnelles verrait par ailleurs sa crédibilité affectée. Les forces nucléaires comprennent une composante aéroportée et une composante océanique dont les performances, l'adaptabilité et les caractéristiques complémentaires permettent le maintien d'un outil qui, dans un contexte stratégique évolutif, demeure crédible à long terme, tout en restant à un niveau de stricte suffisance.

■ L'intervention

L'intervention extérieure de nos forces s'inscrit dans un **triple objectif** : assurer la protection de nos ressortissants à l'étranger, défendre nos intérêts stratégiques, comme ceux de nos partenaires et alliés, et exercer nos responsabilités internationales. Dans cette logique, la France entend disposer des capacités militaires lui permettant de s'engager dans les **zones prioritaires** pour sa défense et sa sécurité : la périphérie européenne, le bassin méditerranéen, une partie de l'Afrique - du Sahel à l'Afrique équatoriale -, le Golfe Arabo-Persique

et l'océan Indien. Ces capacités lui permettent d'apporter sa contribution à la paix et à la sécurité internationales dans d'autres parties du monde.

L'évolution du contexte stratégique pourrait amener notre pays à devoir prendre l'initiative d'opérations, ou à assumer, plus souvent que par le passé, une part substantielle des responsabilités impliquées par la conduite de l'action militaire. **La France estime qu'elle contribuera d'autant mieux à une réponse collective qu'elle disposera des capacités d'initiative et d'action autonomes lui permettant aussi d'entraîner et de fédérer l'action de ses alliés et partenaires.** La France fait dès lors du **principe d'autonomie stratégique** le fondement de sa stratégie en matière d'intervention extérieure. Elle disposera des capacités lui conférant une autonomie d'appréciation, de planification et de commandement, ainsi que des capacités critiques qui sont à la base de son autonomie de décision et d'action opérationnelles.

Nos armées doivent pouvoir répondre à la diversité des menaces et des situations de crise. Elles devront pouvoir agir dans des opérations de **coercition**, dans lesquelles l'objectif de neutralisation de l'appareil politico-militaire adverse impose de disposer de forces de très haut niveau technologique ; elles devront également pouvoir s'engager dans des opérations de **gestion de crise**, qui viseront à restaurer les conditions d'une vie normale et nécessiteront le contrôle dans la durée de larges espaces physiques. Dans des situations intermédiaires ou transitoires, nos forces devront également s'adapter à l'émergence de « **menaces hybrides** », lorsque certains adversaires de type non-étatique joindront à des modes d'action asymétriques des moyens de niveau étatique ou des capacités de haut niveau technologique.

Pour garantir sa capacité de réaction autonome aux crises, **la France disposera en permanence d'un échelon national d'urgence** de 5 000 hommes en alerte, permettant de constituer une force interarmées de réaction immédiate (FIRI) de 2 300 hommes, projetable à 3 000 km de l'hexagone, dans un délai de 7 jours. La France pourra s'appuyer sur des déploiements navals permanents dans une à deux zones maritimes, sur la base des Émirats arabes unis et sur plusieurs implantations en Afrique, dont l'articulation sera adaptée, afin de disposer de capacités réactives et flexibles à même de s'accorder aux réalités et besoins à venir de ce continent et de notre sécurité.

Au titre des **missions non permanentes**, les armées seront capables d'être **engagées simultanément, dans la durée, dans des opérations de gestion de crise sur deux ou trois théâtres distincts**, dont un en tant que contributeur majeur. Le

total des forces engagées à ce titre sera constitué de l'équivalent d'une brigade interarmes représentant 6 000 à 7 000 hommes des forces terrestres, avec les forces spéciales, les composantes maritimes et aériennes nécessaires ainsi que les moyens de commandement et de soutien associés. Sous préavis suffisant, après réarticulation de notre dispositif dans les opérations en cours, les armées devront être capables **d'être engagées en coalition et pour une durée limitée, sur un théâtre d'engagement unique, dans une opération de coercition majeure**, dont la France devra pouvoir assurer le commandement. La France pourra engager dans ce cadre jusqu'à deux brigades interarmes représentant environ 15 000 hommes des forces terrestres, des forces spéciales, des composantes maritimes et aériennes, ainsi que les moyens de commandement et de soutien associés.

■ La connaissance et l'anticipation

Notre capacité de décision souveraine et d'appréciation autonome des situations, repose sur la fonction connaissance et anticipation, qui recouvre notamment **le renseignement, domaine dans lequel notre effort sera accru**. Les capacités techniques de recueil et d'exploitation du renseignement seront renforcées tandis que sera systématisé le principe de mutualisation entre services des capacités d'acquisition. Les capacités spatiales de renseignement électromagnétique et de renseignement image seront développées, la France étant disposée à appliquer pour ces capacités une approche reposant sur des interdépendances librement consenties entre partenaires européens. La France se dotera d'une capacité pérenne en matière de drones de moyenne altitude longue endurance (MALE) et de drones tactiques. Compte tenu de l'évolution des menaces, le renseignement intérieur fera l'objet d'une attention particulière. L'accroissement des moyens que la Nation consacre au renseignement s'accompagnera de manière concomitante d'un renforcement des capacités de pilotage stratégique et d'évaluation de l'exécutif sur le renseignement, ainsi que de l'extension du rôle de la délégation parlementaire au renseignement pour permettre au Parlement d'exercer dans ce domaine, conformément à la Constitution, son contrôle sur la politique du Gouvernement.

■ La prévention

La stratégie de défense et de sécurité nationale repose sur une capacité crédible de prévention et de gestion civilo-militaire des crises, laquelle doit pouvoir s'appuyer sur **une stratégie et sur une organisation interministérielles consolidées**, permettant la mobilisation efficace et coordonnée des moyens des ministères compétents. Cette démarche pilotée par le ministère des Affaires étrangères s'inscrira dans le cadre des efforts de la France visant à améliorer les capacités de gestion de crise de l'Union européenne.

■ Un effort budgétaire adapté

Alors que la crise financière qui a frappé le monde aurait pu conduire à baisser la garde, **la France continuera à consacrer à sa défense un effort financier majeur**. Celui-ci s'établira à 364 Md€²⁰¹³ sur la période 2014-2025, dont 179 Md€²⁰¹³ pour les années 2014 à 2019, période de la prochaine loi de programmation militaire. Cet engagement permettra de bâtir un modèle d'armée répondant aux besoins de notre stratégie et adapté aux exigences de la défense et de la sécurité nationale, tout en s'inscrivant dans l'objectif du Gouvernement de restaurer l'équilibre des comptes publics et ainsi de préserver notre souveraineté et notre autonomie stratégique.

■ Le modèle d'armée

La conception de notre modèle d'armée s'articule autour de quatre principes directeurs qui dessinent une stratégie militaire renouvelée :

- le maintien de notre **autonomie stratégique**, qui impose de disposer des capacités critiques nous permettant de prendre l'initiative des opérations les plus probables ;
- la **cohérence** du modèle d'armée avec les scénarios prévisibles d'engagement de nos forces dans les conflits et dans les crises, c'est-à-dire la capacité à faire face aussi bien à des opérations de coercition et d'entrée sur un théâtre de guerre, qu'à des opérations de gestion de crise dans toute la diversité qu'elles peuvent revêtir ;
- la **différenciation** des forces en fonction des missions de dissuasion, de protection, de coercition ou de gestion de crise. Ce principe nouveau de spécialisation relative, qui vise ainsi à une plus grande efficience des forces dans chaque type de mission, obéit aussi à une logique d'économie et consiste à n'équiper avec les capacités les plus onéreuses que les forces prévues pour affronter des acteurs de niveau étatique ;

- la **mutualisation** qui conduit à utiliser les capacités rares et critiques au bénéfice de plusieurs missions (protection des approches, dissuasion, intervention extérieure) ou à rechercher auprès de nos partenaires européens une mise en commun des capacités indispensables à l'action.

À l'horizon 2025, les armées françaises disposeront des capacités permettant d'assurer à tout moment, au niveau stratégique, le commandement opérationnel et le contrôle national des forces engagées ; de planifier et de conduire des opérations autonomes ou en tant que Nation-cadre d'une opération. Un effort particulier sera engagé pour développer notamment les capacités de renseignement et de ciblage, les forces spéciales, les capacités de frappes précises dans la profondeur et de combat au contact de l'adversaire, et une capacité autonome à « entrer en premier » sur un théâtre d'opérations de guerre.

Les **forces spéciales** se sont imposées comme une capacité de premier plan dans toutes les opérations récentes. Leurs effectifs et leurs moyens de commandement seront renforcés, comme leur capacité à se coordonner avec les services de renseignement.

Les **forces terrestres** offriront une capacité opérationnelle de l'ordre de 66 000 hommes projetables comprenant notamment 7 brigades interarmes, dont 2 seront aptes à l'entrée en premier et au combat de coercition face à un adversaire équipé de moyens lourds. Ces forces disposeront notamment d'environ 200 chars lourds, 250 chars médians, 2 700 véhicules blindés multirôles et de combat, 140 hélicoptères de reconnaissance et d'attaque, 115 hélicoptères de manœuvre et d'une trentaine de drones tactiques.

Les **forces navales** disposeront de 4 sous-marins lanceurs d'engins, de 6 sous-marins d'attaque, d'1 porte-avions, de 15 frégates de premier rang, d'une quinzaine de patrouilleurs, de 6 frégates de surveillance, de 3 bâtiments de projection et de commandement, d'avions de patrouille maritime, ainsi que d'une capacité de guerre des mines apte à la protection de nos approches et à la projection en opération extérieure.

S'appuyant sur un centre de commandement et de conduite permanent et interopérable avec nos alliés, les **forces aériennes** comprendront notamment 225 avions de combat (air et marine), ainsi qu'une cinquantaine d'avions de transport tactique, 7 avions de détection et de surveillance aérienne, 12 avions ravitailleurs multirôles, 12 drones de surveillance de théâtre, des avions légers de surveillance et de reconnaissance et 8 systèmes sol-air de moyenne portée.

■ Les femmes et les hommes de la défense et de la sécurité nationale

La défense et la sécurité de la Nation reposent sur des femmes et des hommes aux compétences reconnues, partageant des valeurs communes, qui ont choisi, sous différents statuts, de servir leur pays et leurs concitoyens. Suivant les préconisations du précédent Livre blanc, les structures de défense et de sécurité nationale ont, depuis 2008, notablement évolué. Pour le ministère de la Défense, ces évolutions se sont traduites entre 2008 et 2012 par une diminution d'environ 40 000 postes, sur les 54 900 prévus par le Livre blanc de 2008 pour la période 2009-2015. Afin d'adapter les effectifs du ministère de la Défense au nouveau modèle d'armée et aux exigences de la modernisation de l'action publique, de l'ordre de 34 000 postes seront supprimés durant la période 2014-2019 (dont plus de 10 000 au titre de la déflation déjà arrêtée en 2008).

De nouveaux leviers de gestion et de pilotage des réductions d'effectifs seront mis en œuvre pour permettre les évolutions à venir. Ils comporteront un important dispositif rénové pour l'accompagnement social, humain et économique de ces évolutions, incluant un dispositif adapté de reconversion du personnel. Dans ce contexte de réforme, la concertation et le dialogue interne au sein des forces de défense et de sécurité nationale seront développés, notamment grâce à une rénovation des instances de concertation militaire.

■ L'industrie de défense et de sécurité

L'industrie de défense est **une composante majeure de l'autonomie stratégique de la France**. Avec plus de 4 000 entreprises, elle contribue de manière importante à notre économie, à l'innovation scientifique et technologique, comme à la création d'emplois. Dans un contexte marqué par une contraction du marché national et européen et par une concurrence internationale exacerbée, le Livre blanc réaffirme l'impératif de maintien en France d'une industrie de défense parmi les premières mondiales. Celle-ci permet à notre pays de disposer des capacités technologiques indispensables à son autonomie stratégique. Cette politique se développera suivant quatre axes principaux :

- le maintien d'un budget significatif en matière de recherche et de développement ;
- l'accompagnement des efforts de nos entreprises à l'international pour accroître le volume de leurs exportations, dans le cadre strict de nos mécanismes de contrôle et de nos engagements européens et internationaux ;
- l'exploitation systématique de toutes les voies de coopération en matière d'armement. Les progrès récemment réalisés par la France et le

Royaume-Uni dans le domaine de l'industrie des missiles illustrent la faisabilité et la pertinence de cette approche. La France est disposée à étendre à d'autres domaines et à d'autres partenaires européens la mise en place de cadres communs pour le soutien d'une base industrielle de défense européenne économiquement viable ;

- le recours à tous les moyens dont dispose l'État, comme actionnaire, comme client et comme prescripteur, pour faciliter les restructurations industrielles qui s'imposent à l'échelle européenne.

Annexes

- Lettre de mission du Président de la République au Président de la commission du Livre blanc
- Décret portant création de la commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale
- Composition de la commission du Livre blanc
- Personnalités auditionnées par la commission
- Les équipes de la commission du Livre blanc
- Liste des principaux acronymes

Lettre de mission du Président de la République au Président de la commission du Livre blanc

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 13 Juillet 2012

Monsieur le Conseiller maître,

J'ai décidé d'engager la rédaction d'un nouveau livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Ces travaux seront conduits par une commission dont vous assumerez la présidence.

Les changements majeurs qui sont intervenus dans notre environnement international et économique depuis la parution, en juin 2008, du précédent ouvrage rendent nécessaire un tel exercice. La succession des chocs financiers internationaux, les révolutions politiques et sociales dans le monde arabe, les inflexions de la politique étrangère des Etats-Unis, les interrogations sur l'Europe de la défense, l'apparition de nouvelles zones d'instabilité, ou les caractéristiques nouvelles des conflits et des crises auxquels nous sommes désormais confrontés doivent nous conduire à mener une réflexion renouvelée et approfondie.

Je vous demande de développer vos propositions en intégrant les leçons tirées des crises et des conflits de ces dernières années, et à partir de l'analyse des menaces susceptibles de peser sur la sécurité nationale dans les quinze à vingt années à venir, c'est-à-dire celles de nature à mettre en péril la vie de la population, l'indépendance de la nation, ou le fonctionnement de l'économie. Vous tiendrez compte, dans cette analyse, des évolutions récentes de ces menaces et des engagements des moyens de l'Etat tant sur le territoire national que sur les théâtres extérieurs. Ces évolutions incluent les développements du terrorisme, des attaques contre les systèmes d'information, d'origine étatique ou non, et les risques naturels ou technologiques de grande ampleur.

Vous intégrerez, dans votre approche, la recomposition des équilibres mondiaux, en accordant une attention particulière à la perception qu'ont les Etats émergents du rapport entre leur puissance nouvelle et leur responsabilité en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales, ainsi qu'à leur montée en puissance industrielle et aux relations de coopération que nous développons avec eux.

Vous clarifierez, dans ce nouveau contexte, nos choix concernant notre stratégie de défense, les missions des forces armées et les capacités dont elles doivent être prioritairement dotées pour les remplir, dans le respect des principes de souveraineté et d'indépendance qui gouvernent la politique de défense de notre pays.

Dans cet esprit, j'ai déjà confirmé le maintien, de la stratégie de dissuasion nucléaire. Votre réflexion portera donc aussi bien sur la meilleure articulation, aujourd'hui et demain, entre cette stratégie et les autres volets de notre politique générale de défense et de sécurité nationale, que sur la doctrine d'engagements de nos armées sur les théâtres extérieurs ou pour la protection de notre territoire, en métropole comme dans les outre-mer.

Le prochain livre blanc devra prendre en compte l'objectif que j'ai fixé de relance de l'Europe de la défense. La commission recevra aussi les conclusions de la mission, que je lance simultanément, sur l'évaluation des suites de la décision, prise en 2009, de réintégration de la France dans les structures militaires de l'OTAN, conclusions qui doivent être rendues d'ici le 31 octobre.

La commission que vous présiderez prendra en considération la nécessité de contribuer au redressement des finances publiques engagé par le Gouvernement pour en assurer le retour à l'équilibre à l'horizon 2017. Dans ce cadre, le ministère sera appelé à contribuer à l'effort de maîtrise de nos dépenses dans les mêmes proportions que les autres missions de l'Etat. Vous pourrez vous référer à l'engagement que j'ai pris de maintenir un niveau crédible pour notre défense.

Je vous demande d'accorder une importance particulière aux sujets suivants :

- La cohérence à rétablir entre les missions, le format et les équipements des armées, préservant aussi, dans la durée, la disponibilité des matériels et l'entraînement et l'activité des forces ;
- La priorité à accorder aux capacités qui assurent à notre pays une liberté d'appréciation, de décision, et d'action, en particulier dans des domaines-clés tels que le renseignement et les capacités d'action spécialisées, lui permettant d'agir seul, si nécessaire, ou en coalition, en prenant en compte les partenariats possibles tant opérationnels que capacitaires au titre de la construction européenne en matière de défense et la nécessité de les développer ;
- Les enjeux de notre politique industrielle et de recherche, afin d'assurer le maintien des compétences scientifiques, technologiques indispensables à l'autonomie stratégique et à notre souveraineté, dans un cadre national mais aussi, autant que possible, européen ;
- Les questions relatives au recrutement, à la formation et à la gestion des ressources humaines nécessaires à la défense et à la sécurité nationale, comme au respect des droits des personnels, à la prise en compte de la spécificité de leur métier et à leur lien avec la nation.

En outre, le livre blanc examinera les adaptations à conduire dans l'organisation ou le fonctionnement de l'Etat, en particulier dans le domaine du renseignement et en favorisant la coordination entre les forces armées et les services chargés de la sécurité intérieure et civile.

Votre commission comprendra les grands responsables des ministères de la défense, des affaires étrangères, de l'économie et des finances, du redressement productif, de l'intérieur, des outre-mer et de la recherche.

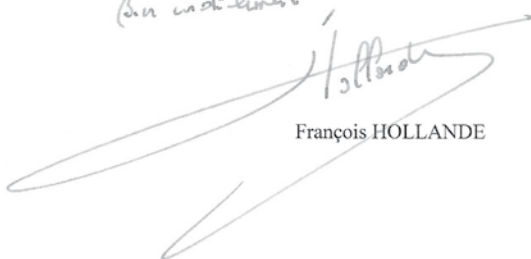
La commission accueillera également des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat, des experts des forces armées et de la sécurité, des spécialistes reconnus dans ces domaines et des représentants de la société civile et du monde industriel. Elle associera aussi, pour la première fois, des représentants de l'Allemagne et du Royaume-Uni, marquant ainsi l'ouverture de vos travaux à leur pleine dimension européenne et internationale. Je vous encourage à solliciter également des contributions d'autres partenaires majeurs de la France, en Europe et dans le monde.

L'organisation de vos travaux ménagera une large consultation avec l'ensemble des acteurs de la politique de défense et de sécurité nationale.

Je souhaite que vos travaux soient conduits à temps pour que le futur livre blanc soit approuvé en conseil de défense et de sécurité nationale au tout début de l'année 2013 et que s'ouvrent alors les travaux préparatoires à la future loi de programmation militaire et aux autres instruments législatifs ou réglementaires qui paraîtraient nécessaires.

Je donne instruction aux différents ministres concernés de vous prêter le concours de leurs administrations. Vous pourrez vous appuyer sur un secrétariat permanent constitué autour du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale avec la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense. Vous agirez en étroite liaison avec le ministre de la défense et les ministres concernés par cet exercice et je souhaite que vous rendiez compte régulièrement au Premier ministre et à moi-même de l'avancement de vos travaux.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller maître, à l'assurance de ma considération.

Sin inter-venit

François HOLLANDE

Monsieur Jean-Marie GUEHENNO

Décret portant création de la commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale

27 juillet 2012

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 1 sur 125

Présidence de la République

Décret n° 2012-913 du 26 juillet 2012 portant création d'une commission chargée de l'élaboration du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale

NOR : PREX1230495D

Le Président de la République,
Sur le rapport du Premier ministre,

Décète :

Art. 1^{er}. – Il est créé, auprès du Président de la République, une commission chargée de l'élaboration du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.

La commission peut entendre ou consulter toute personne de son choix.

Art. 2. – M. Jean-Marie Guéhenno, conseiller maître à la Cour des comptes, est nommé président de la commission instituée par le présent décret.

Art. 3. – Sont membres de la commission :

1. Au titre du Parlement :

Le président de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale ;
Le président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat ;
Deux députés et deux sénateurs désignés par le président de leur assemblée respective.

2. Au titre des administrations :

Le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.
Le coordonnateur national du renseignement.

Ministère des affaires étrangères :

Le secrétaire général ;
Le directeur général des affaires politiques et de sécurité ;
Le directeur de l'Union européenne ;
Le directeur des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement ;
Le directeur de la prospective.

Ministère de l'économie et des finances :

Le directeur général du Trésor ;
Le directeur du budget.

Ministère de l'économie et des finances et ministère du redressement productif :

Le directeur de l'Agence des participations de l'Etat.

Ministère de l'intérieur :

Le directeur général de la police nationale ;
Le directeur général de la gendarmerie nationale ;
Le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises ;
Le directeur central du renseignement intérieur.

Ministère du redressement productif :

Le directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services.

Ministère de la défense :

M. Jean-Claude Mallet, conseiller auprès du ministre ;

Le chef d'état-major des armées ;
 Le délégué général pour l'armement ;
 Le secrétaire général pour l'administration ;
 Le chef d'état-major de l'armée de terre ;
 Le chef d'état-major de la marine ;
 Le chef d'état-major de l'armée de l'air ;
 Le major général des armées ;
 Le directeur général de la sécurité extérieure ;
 Le directeur chargé des affaires stratégiques.

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche :
 Le directeur général pour la recherche et l'innovation.

Ministère des outre-mer :
 Le délégué général à l'outre-mer.

3. Les personnes qualifiées suivantes :

Mme Claude-France Arnould, directrice exécutive de l'Agence européenne de défense ;
 M. Jean-François Bayart, directeur de recherches au Centre national de la recherche scientifique ;
 M. Bernard Bigot, administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives ;
 M. Jean-Pierre Filiu, professeur des universités, professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris ;
 M. Louis Gautier, conseiller maître à la Cour des comptes ;
 Mme Nicole Gnesotto, professeur titulaire de la chaire sur l'Union européenne au Conservatoire national des arts et métiers ;
 M. François Heisbourg, conseiller spécial du président de la Fondation pour la recherche stratégique ;
 M. Wolfgang Ischinger, président de la Conférence de Munich pour les politiques de sécurité ;
 M. Philippe Lamy, inspecteur général de la ville de Paris ;
 Mme Sophie-Caroline de Margerie, conseiller d'Etat ;
 M. Peter Ricketts, ambassadeur du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en France ;
 M. Bruno Tertrais, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique.

Art. 4. – Le Premier ministre est chargé de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 26 juillet 2012.

FRANÇOIS HOLLANDE

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,
 JEAN-MARC AYRAULT

Composition de la commission du Livre blanc

Président

- Monsieur Jean-Marie Guéhenno, conseiller maître à la Cour des comptes

Au titre du Parlement

- Madame Patricia Adam, présidente de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale - Députée du Finistère
- Monsieur Jean-Louis Carrère, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat - Sénateur des Landes
- Monsieur Christophe Guilloteau, membre de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale - Député du Rhône
- Monsieur Eduardo Rihan-Cypel, membre de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale - Député de Seine et Marne
- Monsieur Daniel Reiner, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat - Sénateur de Meurthe-et-Moselle
- Monsieur Jacques Gautier, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat - Sénateur des Hauts de Seine

Au titre des administrations

- Monsieur Francis Delon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale
- Préfet Ange Mancini, coordonnateur national du renseignement

Ministère des Affaires étrangères

- Monsieur Pierre Sellal, secrétaire général
- Monsieur Jacques Audibert, directeur général des affaires politiques et de sécurité
- Monsieur Jean-Michel Casa, directeur de l'Union européenne
- Monsieur Patrick Maisonnave, directeur des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement
- Monsieur Joseph Maïla, directeur de la prospective (jusqu'au 31 décembre 2012), puis monsieur Justin Vaisse, directeur du centre d'analyse, de prévision et de stratégie (à compter du 1^{er} mars 2013)

Ministère de l'Économie et des finances

- Monsieur Ramon Fernandez, directeur général du Trésor
- Monsieur Julien Dubertret, directeur du budget

Ministère de l'Économie et des finances et ministère du Redressement productif

- Monsieur Jean-Dominique Comolli (jusqu'au 31 juillet 2012), puis monsieur David Azema, directeur de l'agence des participations de l'État

Ministère de l'Intérieur

- Préfet Claude Baland, directeur général de la police nationale
- Général d'armée Jacques Mignaux, directeur général de la gendarmerie nationale
- Préfet Jean-Paul Kihl, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises
- Monsieur Patrick Calvar, directeur central du renseignement intérieur

Ministère du Redressement productif

- Monsieur Luc Rousseau (jusqu'au 5 décembre 2012), puis Monsieur Pascal Faure, directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services

Ministère de la Défense

- Monsieur Jean-Claude Mallet, conseiller auprès du ministre de la Défense
- Amiral Édouard Guillaud, chef d'état-major des armées
- Monsieur Laurent Collet-Billon, délégué général pour l'armement
- Contrôleur général des armées Jean-Paul Bodin, secrétaire général pour l'administration
- Général d'armée Bertrand Ract-Madoux, chef d'état-major de l'armée de terre
- Amiral Bernard Rogel, chef d'état-major de la marine

- Général d'armée aérienne Jean-Paul Paloméros (jusqu'au 16 septembre 2012), puis général d'armée aérienne Denis Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air
- Général d'armée Pierre de Villiers, major général des armées
- Monsieur Éraré Corbin de Mangoux, directeur général de la sécurité extérieure
- Monsieur Michel Miraillet, directeur chargé des affaires stratégiques

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche

- Monsieur Roger Genet, directeur général pour la recherche et l'innovation

Ministère des Outre-mer

- Préfet Vincent Bouvier (jusqu'au 18 février 2013), puis préfet Thomas Degos, délégué général à l'Outre-mer

Les personnes qualifiées suivantes

- Madame Claude-France Arnould, directrice exécutive de l'Agence européenne de défense
- Monsieur Jean-François Bayart, directeur de recherches au Centre national de la recherche scientifique
- Monsieur Bernard Bigot, administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
- Monsieur Jean-Pierre Filiu, professeur des universités, professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris
- Monsieur Louis Gautier, conseiller maître à la Cour des comptes
- Madame Nicole Gnésotto, professeur titulaire de la chaire sur l'Union européenne au Conservatoire national des arts et métiers
- Monsieur François Heisbourg, conseiller spécial du président de la Fondation pour la recherche stratégique
- Docteur Wolfgang Ischinger, président de la Conférence de Munich pour les politiques de sécurité
- Monsieur Philippe Lamy, inspecteur général de la ville de Paris
- Madame Sophie-Caroline de Margerie, conseillère d'État
- Monsieur Peter Ricketts, ambassadeur du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord en France
- Monsieur Bruno Tertrais, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique

Personnalités auditionnées par la commission

- Monsieur l'ambassadeur Ivo Daalder, ambassadeur des États-Unis d'Amérique auprès de l'OTAN
- Monsieur Camille Grand, président de la Fondation pour la recherche stratégique
- Général de corps d'armée Didier Castres, sous-chef d'état-major « opérations » de l'état-major des armées
- Monsieur Arnaud Danjean, député européen, président de la sous-commission « sécurité et défense » du parlement européen
- Général d'armée Henri Bentégeat, ancien chef d'état-major des armées et ancien président du Comité militaire de l'Union européenne
- Monsieur Pierre Vimont, secrétaire général exécutif du service européen pour l'action extérieure
- Monsieur Christian Kert, député, membre de la commission des affaires culturelles et de l'éducation nationale, président du comité pour la prévention des risques naturels majeurs
- Monsieur Laurent Prévost, préfet de région, préfet de la zone de défense et de sécurité Antilles, préfet de la Martinique, délégué du Gouvernement pour l'action de l'État en mer aux Antilles
- Monsieur Pierre Louette, directeur général adjoint et secrétaire général du groupe France Télécom-Orange
- Monsieur Pascal Lamy, directeur général de l'organisation mondiale du commerce
- Monsieur Wu Jianmin, membre du groupe consultatif pour la politique étrangère du ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine
- Général Julio De Amo Junior, conseiller du ministre de la Défense pour la planification et coordonnateur du Livre blanc de la République du Brésil

- Monsieur Chiang Chie Foo, secrétaire général du ministère de la Défense de la République de Singapour
- Monsieur Alejandro Enrique Alvargonzalez San Martin, secrétaire général de la politique de défense du Royaume d'Espagne
- Monsieur Franco Frattini, ancien commissaire européen, ancien ministre des Affaires étrangères de la République italienne
- Monsieur Tomasz Orłowski, ambassadeur de Pologne à Paris
- Monsieur Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères
- Vice-amiral Alan Richards, représentant le chef d'état-major des armées du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
- Général de division Norbert Finster, représentant le chef d'état-major des armées d'Allemagne
- Monsieur François Roussely, président du Crédit Suisse First Boston (CSFB) pour la France et vice-président pour l'Europe
- Monsieur Louis Gallois, commissaire général à l'investissement

Les équipes de la commission du Livre blanc

- **Président** : monsieur Jean-Marie Guéhenno, conseiller maître à la Cour des comptes
- **Rapporteur général** : monsieur Jacques Tournier, conseiller maître à la Cour des comptes
- **Secrétaire général** : vice-amiral (2S) Michel Benedittini
- **Conseillers militaires** : colonel Nicolas Le Nen et colonel Randal Zbienen
- **Rapporteurs adjoints** : madame Anissia Morel et monsieur Christophe Strassel

Les groupes de travail

GT1 : Le contexte stratégique

Président : monsieur Bruno Tertrais

Rapporteurs : messieurs Nicolas Regaud et Jean Messiha

GT2 : Cadre d'action et objectifs politiques

Co-présidents : madame Nicole Gnesotto et monsieur Louis Gautier

Rapporteur : monsieur Pierre Michel

GT3 : Sécurité nationale, sécurité de la nation

Président : monsieur Denis Prieur

Vice-président : préfet Yann Jounot

Rapporteurs : madame Philippine Bentegat et monsieur Bachir Bakhti

GT4 : Renseignement

Président : monsieur Jean-Marie Guéhenno

Vice-président : préfet Ange Mancini

Rapporteur : monsieur Arnaud de Pellegars

GT5 : Stratégie d'engagement et cohérence des systèmes de force

Président : monsieur Jean-Marie Guéhenno

Vice-président : général d'armée (2S) Bernard Thorette

Rapporteurs : colonel Marc de Fritsch,
capitaine de vaisseau François-Xavier Blin et colonel Frédéric Parisot

GT6 : Technologies et industrie : l'économie de la défense

Président : monsieur Jean-Marie Guéhenno

Vice-président : monsieur Pascal Colombani

Rapporteur : ingénieur en chef de l'armement Thérèse Vivier

GT7 : Les hommes et les femmes de la défense et de la sécurité nationale

Co-présidents : amiral (2S) Pierrick Blairon et préfet Hubert Derache

Rapporteurs : colonel Christophe Combi et monsieur Jérôme Baudesson

Liste des principaux acronymes

- A/H1N1 : nom souche de la grippe A qui recouvre l'ensemble des virus de la grippe espagnole de 1918 et une bonne partie des grippes saisonnières
- AED : Agence européenne de défense
- AFRICOM : (United States Africa Command) commandement des États-Unis pour l'Afrique
- ANSSI : Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information
- ARF : ASEAN Regional Forum
- ASEAN : Association des nations de l'Asie du Sud-Est
- ATALANTE : Opération militaire lancée par l'Union européenne en 2008 dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) afin de lutter contre la piraterie maritime dans la région Ouest de l'océan Indien
- BITD-E : Base industrielle et technologique de défense européenne
- CIC : Cellule interministérielle de crise
- CIVIPOL : Société de conseil et de service du ministère de l'Intérieur français en matière de sécurité intérieure, de protection civile et de gouvernance territoriale
- CNR : Coordonnateur national du renseignement
- DCRI : Direction centrale du renseignement intérieur
- DGA : Direction générale de l'armement du ministère de la Défense
- DGSE : Direction générale de la sécurité extérieure
- DNRED : Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
- DPSD : Direction de la protection et de la sécurité de la défense
- DRM : Direction du renseignement militaire
- FIRI : Force interarmées de réaction immédiate
- FRANZ : Accord tripartite de coopération signée en 1992 entre la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande pour coordonner et rationaliser l'aide civile et militaire aux États et territoires du Pacifique insulaire victimes de catastrophes naturelles
- FRONTEX : Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures

- GRAVES : (radar Grand Réseau Adapté à la VEille Spatiale) système de détection de satellites évoluant en orbite terrestre basse
- IHEDN : Institut des hautes études de la défense nationale
- JDC : Journée défense et citoyenneté
- MALE : Moyenne Altitude Longue Endurance (s'applique aux drones volant à moyenne altitude et capables d'une longue endurance)
- MCO : Maintien en condition opérationnelle
- NRBC : Nucléaire, radiologique, biologique, chimique
- NRBC-E : Nucléaire, radiologique, biologique, chimique et explosif
- OCCAR : Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
- OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques
- OIT : Organisation internationale du travail, agence spécialisée de l'ONU rassemblant les gouvernements, les employeurs et les travailleurs de ses États membres pour promouvoir les droits au travail et le travail décent à travers le monde.
- ONU : Organisation des Nations unies
- OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
- OTAN : Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
- PSDC : Politique de sécurité et de défense commune
- RNCP : Répertoire national des certifications professionnelles
- ROEM : Renseignement d'origine électromagnétique
- ROHUM : Renseignement d'origine humaine
- ROIM : Renseignement d'origine image
- RSN : Réserve de sécurité nationale (comprend les réserves militaires et civiles des armées, de la gendarmerie et de la police nationale)
- SACT : (Supreme Allied Commander - Transformation) commandant suprême allié pour la transformation, l'un des deux grands commandements du comité militaire de l'OTAN avec celui pour les opérations (ACO, Allied Command Operations)
- SEAE : Service européen d'action extérieure
- SGDSN : Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale
- TNP : Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires
- TRACFIN : (Traitement du Renseignement et d'Action contre les circuits FINANciers clandestins) service des ministères financiers chargé de lutter contre les circuits financiers clandestins, le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

- UE : Union européenne
- UNCMAC : Commission d'armistice militaire du commandement
des Nations unies en Corée
- URSS : Union des Républiques socialistes soviétiques
- VAE : Validation des acquis de l'expérience, définie par le code de
l'éducation, article L613-3 et suivants
- ZRR : Zone à régime restrictif, définie par le code pénal,
article R413-5-1

Édition numérique
réalisée par le Ministère de la Défense
le 29 avril 2013