



En raison de son poids et afin de faciliter son téléchargement, le rapport a été découpé en deux fichiers. Pour permettre la navigation entre les fichiers, utilisez la table des matières active (signets) à gauche de l'écran.

Livre Blanc
sur la Défense

— 1994 —

Le Premier Ministre

1972- 1994. Vingt-deux ans nous séparent du premier Livre Blanc sur la défense nationale, que monsieur Michel Debré publia, alors que Georges Pompidou exerçait la Présidence de la République. Ce premier ouvrage recueillait et précisait les principes de la politique de défense que le Général de Gaulle avait définie. Il marquait pour notre défense et pour nos forces armées, le passage de la période douloureuse de la décolonisation à l'ère moderne. Nombre de ces pages conservent aujourd'hui toute leur force et toute leur valeur. Les événements survenus depuis la chute du mur de Berlin, la disparition du Pacte de Varsovie, les mutations accélérées de notre environnement européen et international, des progrès technologiques ou de la vie économique, m'ont incité, avec l'accord du Président de la République, à faire de la publication d'un nouveau Livre Blanc une priorité du gouvernement.

Prendre en compte les hypothèses des évolutions internationales possibles, exposer les objectifs de notre politique de défense et la stratégie que la France choisit, présenter le cadre dans lequel s'inscrit désormais l'action des forces armées, ainsi que la politique des ressources que la nation entend consacrer à sa défense : telle est l'ambition de ce livre.

L'objectif premier est d'assurer l'indépendance du pays et la défense des intérêts vitaux de la nation. Le choix fait par la France, et qui est ici réaffirmé, de disposer d'une force nucléaire de dissuasion, crédible et constamment adaptée à l'évolution des menaces nous garantit ces dernières. La stratégie de dissuasion nucléaire a nourri de fréquents débats, aujourd'hui comme hier. Sa validité et son efficacité dans la nouvelle donne stratégique me paraissent amplement démontrées.

A nos forces classiques sont en même temps conférées une tâche et une dimension nouvelles. La défense de la France ne se joue plus immédiatement à ses frontières. Elle dépend du maintien de la stabilité internationale, de la prévention de crises, en Europe ou hors d'Europe, qui, dégénérant, mettraient en péril nos intérêts et notre sécurité. Il nous faut donc développer l'aptitude propre de nos moyens classiques à prévoir, prévenir, agir, souvent à distance du territoire national. A cette fin, il convient de disposer de capacités autonomes, qui nous permettent à tout moment de nous joindre à nos alliés, et de préparer activement une capacité européenne future.

Notre politique de défense doit en effet contribuer, avec l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union Européenne, à édifier peu à peu une défense commune européenne. L'identité politique de l'Union Européenne doit à terme s'exprimer et s'affirmer dans le domaine de la défense. Ce choix, qui vise à consolider à l'ouest de l'Europe un pôle d'intégration et de stabilité, constitue un objectif stratégique et politique majeur. Ses effets seront lents, Nous ne saurions, d'ici là, nous en remettre à d'autres pour notre protection. Nous devons, pour y parvenir, consentir aux efforts nécessaires, grâce auxquels la France joue un rôle majeur dans ce projet européen.

Enfin, le Gouvernement souligne que la défense revêt un caractère global, qui ne se réduit pas à sa dimension militaire, certes essentielle. La défense civile et la défense économique doivent recevoir une plus grande attention. Les formes civiles du service national contribueront à ancrer la légitimité de la conscription dans notre société. Plus généralement, il faut toujours veiller au lien étroit qu'il y a entre notre défense et notre conception de la nation. Des valeurs communes unissent les citoyens français. La défense n'est réelle et solide que si elle repose sur une conception politique juste, et considérée comme telle par l'ensemble de la nation.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Edouard Balladur', written in a cursive style.

Edouard Balladur

Le Ministre d'Etat
Ministre de la Défense

La tentation est encore forte, malgré les expériences douloureuses qui ont suivi l'effondrement du Mur de Berlin et du Pacte de Varsovie; d'accorder désormais une attention moindre à notre défense. De baisser la garde. L'histoire de notre pays nous enseigne pourtant, comme l'antique sagesse latine, que c'est bien la paix qui est un dividende de la défense, non l'inverse. Instabilité des frontières, alliances, invasions, résistance, reconquêtes : l'histoire de France et l'histoire militaire se confondent souvent. Elles marquent notre territoire, notre mémoire collective, notre culture. C'est en ayant ces leçons présentes à l'esprit que nous avons fait de ce Livre Blanc avec le Premier Ministre, une priorité du Gouvernement. Pour expliquer aux Français le sens de l'effort à maintenir, définir un cadre pour l'appareil de défense et assigner des objectifs aux forces armées.

Au centre de mes préoccupations, il y a d'abord l'Europe: source à la fois d'interrogations et d'espoir. L'euphorie qui accompagna la réunification de l'Allemagne et la liberté retrouvée dans un espace européen rendu à ses véritables dimensions, historiques et culturelles, a laissé place au doute. Le réveil des peuples se double, malheureusement, de pulsions que l'on avait cru oubliées et du retour des guerres en Europe. A proximité parfois de notre territoire, des questions de frontières ou de minorités nationales dégénèrent en conflits ouverts, ou menacent de le faire. Cette instabilité pèse sur notre sécurité et constitue un défi pour le projet politique que symbolise le Traité sur l'Union Européenne.

Ma conviction est que la France se doit d'être exemplaire. Non pas la France seule dans un concert de puissances tel qu'on l'a connu au XIXème siècle. Mais la France dans l'Europe. Le projet européen n'aboutira que si elle y contribue activement, en assumant un rôle de premier plan et les sacrifices qu'il implique. Non plus en jouant un Etat contre un autre, mais en réussissant, pour la première fois dans l'histoire tourmentée du Vieux Continent, une mutualisation de la puissance, au service de la défense de l'Europe et d'une sécurité commune aux Etats engagés dans sa construction. Cette ambition est au coeur du nouveau Livre Blanc et des choix du Gouvernement. Ses conséquences sont, à terme, considérables,

Plus que jamais, la politique de défense est aussi au service de nos responsabilités dans le monde. La présence de la France outre-mer, l'influence que nous exerçons en Afrique, nos intérêts directs et indirects dans de nombreuses régions, nous interdisent de limiter notre stratégie à une dimension purement continentale. J'ai donc souhaité que les orientations de ce Livre Blanc prennent clairement en compte les exigences qui résultent de cette dimension globale. Il ne s'agit pas de fixer des objectifs hors de portée d'une puissance comme la France, mais d'affirmer et de décrire la nature spécifique des missions qui en découlent pour les forces armées.

Dans le contexte de l'après-guerre froide, il appartient aux démocraties de mettre ensemble la force au service de la paix et de se prémunir ainsi contre la fragilité qui leur est naturelle. La défense de nos valeurs, de nos idéaux, dans des circonstances nouvelles, dans des lieux éloignés du territoire national, constituera souvent la première ligne de notre sécurité. Il ne saurait être question, pour autant, d'engager une politique interventionniste, hasardeuse et qui ne recueillerait pas le consentement national indispensable à la défense du pays.

La dissuasion nucléaire reste l'un de ses fondements. La France doit s'attendre à ce que ses choix dans ce domaine soient toujours contestés par d'autres au plan international, de plus en plus peut-être avec la fin de la menace soviétique. Elle ne saurait y revenir, car il y va aujourd'hui de son indépendance, et peut-être demain de celle de l'Europe.

La stratégie de défense présentée dans ce Livre Blanc comprend de nombreux facteurs de renouvellement, dont je souhaite qu'ils soient la base d'un consensus nouveau : capacités d'adaptation de la dissuasion, rôle nouveau des forces conventionnelles, scénarios d'emploi des forces, posture permanente de sûreté, nouvelles priorités opérationnelles, politique d'armement, concept de constitution des forces et de changement de format -autant d'exemples qui attestent la richesse des travaux qui ont préparé les choix du Gouvernement, avec l'aide de la Commission présidée par le Vice-Président du Conseil d'Etat, M. Marceau Long.

Je voudrais, enfin, souligner combien ce Livre Blanc est fidèle à la conception française et républicaine de la défense. Il s'adresse, en premier lieu, aux citoyens de ce pays. Il est aussi destiné à ces hommes et à ces femmes, civils et militaires, qui font, au quotidien, la défense de notre pays. Il n'est, en effet, de défense que d'un peuple. Du soldat aux élus de la nation, il n'y a pas de politique de défense crédible sans l'adhésion des hommes qui la conçoivent, qui la servent, qui la fondent en devenir.



François Léotard

SOMMAIRE

Introduction : Pourquoi un Livre Blanc maintenant ?

PREMIERE PARTIE : LE CONTEXTE STRATEGIQUE

1 - Perspectives internationales, évolution des risques et des menaces

1. - Une nouvelle donne entre les puissances
2. - L'Europe et les risques de crises
3. - La prolifération
4. - Les vulnérabilités nouvelles
5. - Les insuffisances de l'ordre international

2 - Les objectifs de la politique de défense

1. - Défendre les intérêts de la France
2. - Construire l'Europe et contribuer à la stabilité internationale
3. - Mettre en oeuvre une conception globale de la défense

3 - Le cadre de référence international de notre politique de défense

1. - Vers une nouvelle architecture de sécurité en Europe
2. - Conforter le rôle de l'Organisation des Nations Unies
3. - La coopération bilatérale et les accords de défense
4. - Les accords de maîtrise des armements, de désarmement et de lutte contre la prolifération

DEUXIEME PARTIE : STRATEGIES ET CAPACITES

4 - La stratégie de défense

1. - Une stratégie renouvelée
2. - Les hypothèses d'emploi des forces
3. - Missions des forces armées

5 - Capacités des forces armées.

1. - Les nouvelles capacités prioritaires
2. - La posture permanente de sûreté
3. - Les forces projetables
4. - L'environnement général
5. - Format global des armées

TROISIEME PARTIE : LES RESSOURCES

6 - Ressources humaines

1. - Le choix d'une armée mixte
2. - Les appelés : mettre en valeur le service militaire
3. - Les réservistes : le chantier du renouveau
4. - Le personnel militaire de carrière ou sous-contrat
5. - Le personnel civil de la Défense

7 - Politique d'armement et stratégie industrielle

1. - Défense et choix industriels et technologiques
2. - La dimension européenne
3. - Des relations rénovées entre l'Etat et l'industrie d'armement
4. - Une politique en matière d'exportation

8 - L'effort de défense

1. - Le niveau de l'effort de défense
2. - Planification et programmation

QUATRIEME PARTIE : DEFENSE ET SOCIETE

9 - Défense et société

1. - Armée et nation
2. - Les formes civiles du service national
3. - La défense civile
4. - La défense économique
5. - L'organisation du renseignement
6. - Défense et opinion publique

- Conclusion

Introduction

Pourquoi un Livre Blanc sur la Défense maintenant ? Pour répondre à trois besoins au moins . Mieux comprendre notre temps et le rôle qu'y joue la défense du pays. Inscrire la politique de défense dans la perspective à long terme qui lui est indispensable. Expliquer la défense et susciter l'adhésion des Français.

. D'abord, discerner l'essentiel dans les mutations accélérées de notre environnement qui accompagnent cette fin du vingtième siècle. La disparition de l'Union Soviétique a mis un terme à la confrontation entre une alliance en apparence monolithique et un ensemble de pays unis par des idéaux de démocratie et de liberté. Elle a aussi ouvert une période d'incertitudes et d'instabilité. Les nations, à nouveau moins contraintes après le gel du long après-guerre, redécouvrent une marge d'action et des rapports, parfois une histoire, qu'elles croyaient oubliés.

A l'inverse d'une expérience multiséculaire, la France se trouve dans la situation peu familière, où ses frontières ne semblent plus immédiatement et directement menacées. Rarement pourtant, depuis la guerre, un sentiment souvent diffus d'insécurité n'a été aussi fortement ressenti. La menace précise et identifiée ne s'incarne plus dans un adversaire, un espace, ni un Pacte. Notre sécurité n'en est pas moins exposée, soit que des risques apparaissent, soit qu'on en pressente de nouveaux, soit que l'on redoute la réapparition de dangers qu'on avait pu croire, un moment, éloignés.

Dans cette période de transition, il est à la fois vital et difficile de distinguer les facteurs déterminants pour la défense de la France, dans l'Europe, de définir ses principaux objectifs et les moyens de les atteindre.

. Ensuite, éclairer la politique de défense sur la durée, car elle a besoin d'objectifs, de clarté, mais aussi de temps. Cela est vrai pour les hommes, dont la formation puis la vie professionnelle s'étendent sur **plusieur** décennies. Cela est vrai des équipements, dont le cycle de production et l'utilisation s'étalent sur une longue période. Les armements qui entreront en service en 2005-2010, souvent après, doivent être conçus dès maintenant, en fonction de l'analyse des besoins opérationnels, des capacités technologiques et industrielles, des ressources financières. Enfin, cela est vrai en partie du cadre et de l'organisation de la défense: notamment des forces. Ils doivent pouvoir s'adapter aux évolutions des risques et des besoins. Ils ne peuvent être perpétuellement en chantier.

Cette dimension de long terme caractérise les cycles à prendre en compte dans la politique de défense. Elle conduit à retenir, pour les objectifs décrits dans le présent Livre Blanc, une perspective de 15 à 20 ans.

. Pour être efficace et crédible, la politique de défense doit aussi susciter et nourrir une adhésion et une participation nationales. La défense est une action collective et permanente. Elle est de la responsabilité du gouvernement : il lui revient d'exposer aux citoyens les données des problèmes de défense, afin que le plus grand nombre de Français y souscrive. A l'origine du Livre Blanc, il y a un questionnement indispensable sur la défense de la France et son contexte. Le souci d'éclairer l'avenir, d'apporter les premières réponses. Après un bouleversement historique où la tentation fut grande de baisser la garde, de toucher les "dividendes de la paix", il est nécessaire d'exposer au public les éléments du débat, de montrer que c'est bien la paix qui est un dividende de la défense.

Pour tous ceux qui ont vocation à expliquer ou enseigner le monde contemporain, ses difficultés et ses enjeux, cette mise au point veut aussi servir de contribution à la réflexion.

Largement organisé depuis quarante ans autour d'une mission de garde face à l'est, conçu, équipé, entraîné pour répondre à des hypothèses dont l'origine se trouvait, pour l'essentiel, dans la guerre froide, notre appareil de défense doit procéder, chacun le sent, à une véritable conversion. Les circonstances, les menaces, les risques sont différents. Figurer le système de défense dans des conceptions et des capacités dépassées, refuser ou retarder une nécessaire mutation, représenterait un risque inadmissible.

En outre, même parvenu à maturité, l'instrument de défense conçu dans les années 1960 et décrit pour l'essentiel dans le Livre Blanc de 1972 avait encore des lacunes : faiblesses du renseignement, insuffisances des moyens de projection, décalages par rapport à l'évolution des systèmes de commandement, déficiences en matière d'interopérabilité avec nos alliés. Certaines capacités qui apparaissent désormais indispensables ne l'étaient pas au même degré il y dix ou vingt ans. Sur le socle des anciennes certitudes, souvent confirmées et pérennes, se greffent de nouvelles questions, de nouveaux besoins, qui ne peuvent être ignorés d'une réflexion sur la défense à l'échéance d'une quinzaine d'années.

Au demeurant, dès la fin des années 1980, les prémisses de l'évolution à l'est de l'Europe, la fréquence croissante des crises et des conflits, les leçons des expériences acquises dans des opérations extérieures, tout a contribué à ce que les forces armées s'engagent avec lucidité dans un mouvement de remise en cause.

La défense de 1994 n'est plus celle de 1972, ni de 1983. Format des armées, budget, structures : l'adaptation a déjà commencé.

En dix ans, sur 700 000 personnels de la défense, 105 000 emplois ont été supprimés. Les effectifs de l'Armée de Terre sont passés de 330 000 hommes en 1983 à 240 000 aujourd'hui, le nombre de ses divisions de 15 à 9 en cinq ans. La Marine disposait de 175 bâtiments en 1981, de 113 unités en 1993. Le nombre des avions de

combat de l'Armée de l'Air se réduit de 450 à moins de 400. Disposer d'unités plus denses et plus concentrées est une nécessité, y compris au point de vue opérationnel : le mouvement est largement amorcé.

Il en va de même du remodelage des structures. Pour ne citer que quelques exemples, la création de l'Etat-Major Interarmées (EMIA), le plan Armées 2000, la mise sur pied du Corps Européen, le plan OPTIMAR de la Marine, le resserrement du dispositif de l'Armée de l'Air, la montée en puissance de la Direction du Renseignement Militaire, l'ouverture du Collège interarmées de défense, témoignent d'autant d'efforts pour adapter la défense à une nouvelle donne.

L'ambition de ce Livre Blanc porte jusqu'aux années 20 10. C'est certainement un objectif difficile pour l'analyse stratégique. Mais il est apparu indispensable pour se dégager des effets d'inertie qui affectent inévitablement l'effort de défense en raison de la longueur des investissements passés, humains et surtout matériels. Et il s'agit d'une nécessité pour éclairer les années à venir, qui seront rythmées par plusieurs lois de programmation : il en résultera un modèle d'armée renouvelé, un appareil de défense reconstruit.

Cette perspective de long terme était déjà celle du Livre Blanc de 1972. Il convient de ne pas dissimuler la difficulté de l'exercice aujourd'hui. Il avait été possible, alors, de présenter la synthèse de principes et de décisions mûris et appliqués pendant plusieurs années, dans un environnement relativement stable. Ce nouvel exposé de notre politique de défense intervient, quant à lui, au début d'une phase nouvelle de la vie internationale, européenne et nationale.

lère PARTIE

LE CONTEXTE STRATEGIQUE

Chapitre 1 : Perspectives internationales, évolution des risques et des menaces

Pour la première fois de son histoire, la France ne connaît plus de menace militaire directe à proximité de ses frontières. En revanche, des risques nouveaux peuvent affecter sa sécurité et sa défense. Elle continue et continuera de se trouver confrontée à des menaces sur son économie, son industrie, sa culture - mais il s'agit de rapports de forces d'un autre ordre. Nul ne conteste que la principale menace globale - directe, concrète, mesurable - qui pesait sur ses intérêts vitaux, s'est estompée aujourd'hui et probablement pour longtemps. L'appréciation des risques et de la nature des réponses à y apporter est redevenue un exercice incertain. Après une période de "rationalité" exceptionnelle, dominée par le rapport Est-Ouest, et plus récemment la coopération et le dialogue nucléaires, le monde aborde une nouvelle ère stratégique.

Plus que tout autre facteur, les bouleversements du contexte international sont susceptibles d'affecter notre politique et notre stratégie de défense. Il importe donc d'en discerner les traits caractéristiques, même si l'on ne peut bien souvent que deviner les principaux contours des risques et des rapports de forces futurs.

1 - UNE NOUVELLE DONNE ENTRE LES PUISSANCES

Après la disparition de l'antagonisme bipolaire, l'évolution du monde semble hésiter entre une intégration croissante et une déstructuration progressive. Les schémas des relations entre l'Est et l'Ouest ou le Nord et le Sud, hérités de l'après-guerre, ont perdu leur sens. En revanche, l'opposition entre richesse et pauvreté non seulement garde toute sa pertinence, mais menace de prendre un tour de plus en plus aigu, tant les différences entre les niveaux de développement s'accroissent. Les lignes de fracture traversent tous les continents. Dans ce contexte, les logiques de défense purement militaires tiendront une place relativement moins grande que dans le passé récent. Les

dimensions économiques jouent un rôle prépondérant : mais elles ne sauraient elles-mêmes ignorer, au contraire, les préoccupations de sécurité.

Ces mouvements de fond entraînent une répartition différente des équilibres entre les puissances. Des articulations nouvelles sont recherchées entre les ensembles économiques et les structures de la sécurité ; elles auront une influence sur les systèmes militaires et de défense.

• Les pôles de croissance et la sécurité

Sans préjudice de l'affirmation progressive de nouvelles puissances régionales, toutes les analyses prospectives confirment que la croissance de l'économie mondiale s'organisera autour de trois ensembles majeurs : l'Amérique du Nord, l'Europe occidentale et un espace asiatique, englobant le Japon, dont les composantes sont en pleine évolution. L'Amérique du Nord représente aujourd'hui 28 % du produit intérieur brut mondial, l'Europe occidentale au sens large 32 %. Le taux de croissance élevé de l'Asie développée pourrait lui faire atteindre en l'an 2000 un quart de la production industrielle mondiale, la part de la région Asie-Pacifique dans le revenu mondial passant de 24 % en 1989 à 35 % en 2010.

Ces pôles n'entretiennent pas de rapports de forces risquant de dégénérer en conflits armés et ils condamnent le recours à la guerre comme moyen de résoudre les différends ; ils développent toutefois des relations de concurrence, dans un système économique et financier dont ils admettent les fondements communs, et qui les conduit parfois à des alliances d'opportunité dans certains secteurs stratégiques. Le Sommet des sept pays les plus industrialisés est la traduction de cette approche.

Les logiques qui président à leur économie et à leur sécurité sont encore loin d'être harmonisées, et ne le seront que lorsque les situations respectives des grandes puissances et des trois ensembles seront moins hétérogènes.

L'évolution des Etats-Unis d'Amérique , après la disparition de l'Union Soviétique, suscite des interrogations. Même si la diminution du poids relatif de la puissance américaine paraît devoir se poursuivre, en raison du dynamisme de ses concurrents, les Américains s'attachent avec vigueur à renforcer les fondements intérieurs de leur sécurité.

Seul géant militaire, les Etats-Unis maîtrisent leur sécurité dans tous les domaines. Entre le rêve du leadership d'un nouvel ordre mondial et la tentation du repli sur soi, il semble qu'il y ait place pour la définition d'une politique de grande puissance, sélectionnant ses intérêts stratégiques, et par conséquent les zones dans lesquelles ils se situent, ainsi que les moyens de leur défense en cas de menace.

Par leur importance et leur effet d'entraînement dans un tel contexte, les choix stratégiques et technologiques américains retiennent l'attention. Les Etats-Unis valorisent depuis plusieurs années la maîtrise des espaces et des flux. Cet intérêt s'est traduit par leur prééminence en matière navale, aéronautique, puis informatique, spatiale et électronique. La capacité de maîtriser la vitesse, notamment dans l'informatique, et les espaces immatériels (communication, énergie, mais aussi réseaux médias) est devenue primordiale. Le développement considérable des moyens techniques nationaux du renseignement et leur orientation vers des risques nouveaux confèrent aux Etats-Unis une forme de leadership des pays industrialisés. Ces choix dessinent une stratégie qui ne permet pas d'éviter systématiquement les affrontements violents et la gestion du combat, mais qui favorise la sélection des engagements, l'économie en vies humaines et une gestion plus souple des conflits qu'il faut justifier à une opinion et des responsables politiques de plus en plus informés. Ces analyses montrent le poids qui demeurera, dans la période considérée, celui des Etats-Unis.

En Europe et en Asie, les choix de sécurité sont encore obérés par de nombreuses incertitudes, à des degrés différents cependant. L'Union Européenne s'est donnée, par le traité du 7 février 1992, la perspective à long terme d'une défense commune, qui en fera un vecteur de stabilité et d'intégration pour l'Europe tout entière. L'hétérogénéité de l'ensemble asiatique est beaucoup plus considérable et la réflexion sur ses structures de sécurité peu avancée. Mais, dans ces ensembles, les puissances économiques ne devraient cesser de s'affirmer, y compris en matière de défense.

L'Allemagne et le Japon sont désormais tous deux de plus en plus sollicités pour prendre leur part dans le maintien de la sécurité internationale. Les deux pays souhaitent accéder au statut de membre permanent du Conseil de Sécurité.

L'Allemagne paraît, à court terme, aux prises avec la gestion de sa réunification et la liquidation du lourd héritage de la période communiste. Elle a, en conséquence, réduit son effort de défense, notamment en investissements, et s'attache à résorber les problèmes légués par l'appareil militaire et industriel de l'ancienne RDA. Il ne fait cependant guère de doute qu'à moyen terme, elle cherchera à préserver sa base industrielle dans le domaine de l'armement et développera des forces et un équipement correspondant à ses responsabilités retrouvées de grande puissance.

Le Japon s'est déjà doté d'un outil militaire nouveau. Il conduit des politiques technologiques, industrielles et spatiales qui peuvent en faire une grande puissance militaire à relativement bref délai. Il sera naturellement attentif aux évolutions de la Chine, notamment dans le domaine naval, comme aux conséquences d'un échec éventuel de la lutte contre la prolifération nucléaire dans sa région, en particulier en Corée du Nord.

La Chine contribue à augmenter le poids économique de l'Asie dans le monde. Elle a su appliquer des réformes économiques et pense pouvoir doubler son produit

intérieur brut d'ici l'an 2000. Mais elle constitue pour l'avenir, une incertitude. L'absence de progrès sur le plan politique pèsera inéluctablement sur sa croissance. Les modalités de l'intégration de Hong Kong, en 1997, seront un test des rigidités du régime. Sa politique de puissance suscite des interrogations. L'exportation d'équipements nucléaires et balistiques déstabilisants, l'affirmation d'ambitions aéromaritimes en Mer de Chine, les questions territoriales telles que celle des Iles Spratleys, sont perçues comme autant de risques pour les équilibres régionaux.

• Ni Est-Ouest, ni Nord-Sud

En, Europe renaît l'espoir d'un développement équilibré du continent, sous l'impulsion progressive, d'Ouest en Est, du mouvement d'intégration dont l'Union Européenne sera le vecteur principal. Les nouvelles démocraties refusent d'ailleurs avec vigueur d'être stigmatisées par leur ancienne appartenance au Pacte de Varsovie.

La disparition du bloc socialiste et les divergences croissantes dans le processus de développement économique sonnent le glas de la notion de "Tiers-monde" au sens étymologique. Il n'existe pas un "Sud" mais des "Sud" où les Etats obéissent à des logiques très différentes, souvent opposées. Certains cherchent à structurer des ensembles régionaux nouveaux (ASEAN) ou des zones d'influence (Turquie et Asie centrale). D'autres développent une ambition purement nationale de haut rang (Inde). D'autres encore seront tentés d'exporter leurs difficultés.

L'Afrique subsaharienne est la seule région qui devrait connaître, entre 1990 et 2000, une augmentation de sa population située en **deçà** du seuil de pauvreté (pour atteindre pratiquement 50 % de la population totale). Il y a donc peu de points communs entre ces régions ou les pays d'Afrique du nord, et la zone asiatique dont le taux de croissance économique est souvent deux fois supérieur à celui des pays européens.

Sans connaître les mêmes extrêmes, les écarts entre les pays du "Nord" sont également considérables depuis la révélation du monde délabré que dissimulait le rideau de fer. De nouveaux espaces de mal-développement sont ainsi mis à découvert, au contact direct des pays les plus industrialisés, et leur remise en état pèse sur l'avenir.

Enfin, la distinction Nord-Sud apparaît d'autant plus artificielle que, dans le domaine militaire lui-même, la **diffusion** des technologies de pointe, la vente de matériels conventionnels relativement sophistiqués, y compris par les industries des pays de l'ancien Pacte de Varsovie, risquent d'accroître encore le niveau d'armement des puissances régionales.

• Evolution générale et sécurité

Avant d'examiner la transformation des risques qui pèsent directement sur notre sécurité, celle-ci doit être replacée dans le contexte général des évolutions démographiques et économiques.

La population mondiale devrait d'ici 2015 augmenter de plus de 2 milliards d'habitants, pour atteindre un total de 7,7 milliards. A cette date la population des pays développés ne représentera plus que 13 % de la population mondiale (16 % aujourd'hui). Le taux de croissance démographique se réduit légèrement mais il reste très élevé. La population d'Afrique subsaharienne devrait ainsi doubler encore dans les vingt-cinq prochaines années.

Les économies des pays en développement auront les plus grandes difficultés à faire face à ces évolutions démographiques. Les prévisions font redouter une aggravation des inégalités dans la croissance des revenus. Elles soulignent que 20 % des pays les plus riches possèdent 82 % du revenu mondial et 20 % des plus pauvres s'en partagent 1 %.

Une telle situation est lourde de dangers et de déstabilisations ; elle exacerbe les antagonismes régionaux, elle entraîne des mouvements désordonnés, notamment des déplacements de population. Ceux-ci sont déjà considérables, l'Organisation des Nations Unies recensant au total 35 millions de personnes "déplacées". Depuis le milieu de la décennie 80, l'Europe occidentale accueille 800 000 à 1 million d'immigrants chaque année. L'intégration de ces populations et leur protection contre les menées étrangères qui chercheraient à exploiter ces mouvements représentent un autre **défi** pour les pays d'accueil.

Une évolution positive devrait conduire à une progression de l'intégration mondiale favorisée par la croissance. A l'inverse, le risque existe d'une déstructuration et d'une division du monde de plus en plus forte entre pays riches, zones tampons et zones misérables. L'action prioritaire des Etats et de la communauté internationale consiste donc, d'une part à garantir la croissance et la répartition de ses fruits, impératif de solidarité, d'autre part, impératif de sécurité, à prévenir le mieux possible toute rupture fatale dans cette évolution, que pourraient entraîner des crises ou conflits armés. Pour la France et les pays d'Europe occidentale, cela implique d'abord de maîtriser les dangers de crises sur le continent européen.

2 - L'EUROPE ET LES RISQUES DE CRISES

Nulle part ailleurs plus qu'en Europe ne se fait sentir l'effet bénéfique de la disparition de la menace soviétique globale : progrès des démocraties, repli de

l'essentiel des moyens militaires russes sur leur territoire, réduction des accumulations d'armements en Europe centrale. La reconstitution d'une menace conventionnelle directe contre le territoire des pays d'Europe occidentale nécessiterait un temps relativement important et l'expression d'une volonté aujourd'hui heureusement absente.

Mais l'Europe centrale et orientale est en proie à une instabilité dangereuse. De graves incertitudes pèsent sur l'évolution de la Russie. Les Etats indépendants issus de l'ancienne Union Soviétique sont engagés pour longtemps dans la recherche d'un nouvel équilibre interne et externe. Les questions de minorités et de frontières ont fait leur réapparition en force sur la scène européenne et menacent, si elles ne sont pas traitées suffisamment en amont, de dégénérer en conflits ouverts. L'Europe redécouvre des situations de guerre sur son territoire, tandis que les questions soulevées par la répartition et le devenir de l'arsenal nucléaire ex-soviétique sont une source de tensions et demandent du temps pour être résolues.

La Russie semble entrée dans une longue période d'incertitudes. A l'intérieur, même en cas de stabilisation d'un pouvoir démocratique, la marche vers l'économie de marché se heurtera à des obstacles et à des crises ; à l'extérieur des frontières, la présence de fortes minorités russes, de même que le stationnement prolongé de moyens militaires, peuvent devenir une source de tensions avec ses voisins.

A terme, la Russie restera une puissance militaire forte en Europe, d'abord en raison de l'imposant potentiel hérité de l'Union Soviétique, ensuite du fait des ressorts historiques et géopolitiques de ce grand pays. L'appareil de défense, aujourd'hui hypertrophié et pour une partie en situation de crise, reste **perçu** comme un attribut essentiel de son statut et le garant de ses intérêts. L'existence d'une capacité nucléaire et conventionnelle importante à l'est du continent, quelles que soient sa vocation ou les intentions des responsables en matière de politique extérieure, doit dès lors être considérée comme une constante sur la période envisagée dans ce Livre Blanc.

La situation des Etats limitrophes de la Russie est étroitement dépendante de l'évolution de celle-ci. Les Etats baltes s'efforcent d'obtenir le retrait complet des forces russes, en sachant qu'ils ne peuvent assurer seuls leur sécurité. Le Caucase est plongé dans l'instabilité et la guerre, dans une région traditionnellement considérée comme stratégique par la politique russe et qui jouxte le flanc sud de l'Alliance atlantique. Les Etats nordiques surveillent les redéploiements de l'armée russe retirée d'Europe centrale, parfois à proximité de leurs frontières.

Cependant, l'élément le plus nouveau sur le plan des équilibres régionaux est l'indépendance de l'Ukraine. Nouvelle puissance régionale, en raison de ses dimensions, de sa situation géographique et de son potentiel militaire et économique, elle peut être amenée à jouer un rôle majeur dans la stabilité et la sécurité de l'Europe. Le sort des armes nucléaires stationnées sur son sol est déjà un enjeu de la sécurité du

continent. Il lui appartient désormais de définir sa place dans un cadre de sécurité élargi.

Il est à craindre que la transition de l'Europe centrale et orientale vers un nouvel équilibre géopolitique s'accompagne pendant plusieurs années de conflits armés. Le regain des nationalismes provoque déjà le retour de la guerre, dans les Balkans et le Caucase. La question des minorités nationales et la contestation des frontières héritées de deux guerres mondiales constituent désormais les menaces les plus immédiates, sur fond de grave récession économique et sociale.

La crise yougoslave pourrait être interprétée comme un signal encourageant pour les partisans de l'homogénéité nationale, ethnique ou religieuse des Etats. Les problèmes des minorités hongroises, albanaises ou russes peuvent en être relancés. La disparition de plusieurs ensembles fédéraux, Yougoslavie, Tchécoslovaquie, URSS, semble ouvrir une ère de morcellement des Etats, qui pourrait entraîner des tentatives de redécoupages territoriaux dont l'Europe connaît les dangers.

Dans ce contexte, la disponibilité d'une grande quantité d'armements conventionnels sur le marché international est un facteur supplémentaire d'alimentation et d'aggravation des crises.

Les crises actuelles ou virtuelles en Europe présentent des caractères auxquels les Etats occidentaux ainsi que leurs institutions de défense collective ne sont guère préparés. Elles ne semblent pas, au moins dans un premier temps, devoir mettre en cause les intérêts vitaux nationaux. Elles suscitent donc une attention et une implication diverses des Etats selon la conception de leurs intérêts stratégiques, l'histoire ou la géographie. Dans nombre de cas, les conflits devraient conserver un caractère classique, sans risque de montée aux extrêmes nucléaires. Quand ce risque existe, il peut arriver, contrairement à la période précédente, qu'il n'engage d'abord directement que des intérêts régionaux : ce pourrait être le cas, par exemple, si l'une des trois puissances, hors la Russie, détenant sur leur sol des armes nucléaires ex-soviétiques, était impliquée. Mais le risque d'enchaînement pourrait-il, alors, être maîtrisé ?

Enfin, les conflits récents sont moins marqués par l'ampleur des mouvements des forces que par la dispersion et la complexité des lignes de contact, la guerre urbaine et la guérilla prolongée.

Le potentiel de crises et la réapparition des guerres en Europe constituent une préoccupation prioritaire pour notre politique de défense. Celle-ci doit également prendre en compte des menaces nouvelles.

3 - LA PROLIFERATION

La prolifération des armes dites de destruction massive n'est pas un phénomène nouveau. Mais plusieurs facteurs d'aggravation de ce phénomène et des menaces qu'il fait craindre sont apparus ces dernières années et en font l'un des défis majeurs pour la sécurité internationale et notre défense. Il convient d'analyser ces risques avec précision, sans céder à une dramatisation excessive, et d'en mesurer l'évolution.

• Les diverses formes de prolifération

L'expression très générale de prolifération des armes de destruction massive recouvre en fait des processus assez différents, mais souvent complémentaires. La prolifération elle-même présente une double dimension : d'une part l'exportation ou la diffusion, généralement considérées comme illicites, par un pays ou une entreprise, d'équipements, de technologies, de matières ou de savoir-faire, liés à la fabrication d'armes nucléaires, biologiques, bactériologiques, chimiques, ou de missiles, notamment balistiques ; d'autre part, l'effort conduit par un Etat pour rechercher, développer et produire ces mêmes armes, entrepris le plus souvent clandestinement.

La notion d'armes de destruction massive est elle-même entachée d'imprécision. Il est nécessaire, du point de vue de l'analyse des menaces, de distinguer entre les armes elles-mêmes et les vecteurs susceptibles de les porter, ainsi que de caractériser la nature du risque qu'elles sont susceptibles de faire peser sur nos intérêts ou nos forces.

En ce qui concerne les armes, il faut classer à part les armements nucléaires, en raison de leurs effets destructeurs spécifiques et imparables, disproportionnés par rapport aux autres catégories (10^4 à 10^6 fois supérieurs aux armes conventionnelles).

La prolifération nucléaire peut s'exercer de façons très variées en fonction de la complexité des armes. Les armes rudimentaires de première génération, à fission, d'une énergie de quelques kilotonnes à quelques dizaines de kilotonnes, peuvent être réalisées sans essai nucléaire, dès lors que sont réunis un certain niveau technologique, des matières nucléaires et la volonté politique d'aboutir. Le développement considérable des connaissances ouvertes autorise désormais une fabrication sans essai, peu concevable il y a trente ans.

Un minimum d'essais nucléaires et un haut niveau technologique sont en revanche nécessaires pour construire des armes à fission évoluées (qui peuvent atteindre ou dépasser 100 kt). Plusieurs grands pays industriels non nucléaires seraient à même de parvenir à cette capacité dans des délais rapides, s'ils changeaient de politique.

Les armes thermonucléaires, de faible masse et faible encombrement, peuvent développer des énergies considérablement plus élevées (dans un rapport de 1 à 100

avec les armes à fission). Elles nécessitent un très haut niveau technologique et scientifique et des essais pour leur mise au point.

A l'inverse des armes à dispersion de matières radioactives, peuvent être conçues sans essais ; elles se limiteraient à répandre des matériaux contaminants et esquiveraient la réalisation d'armes nucléaires "explosives". Les manipulations de matières dangereuses nécessaires à leur mise au point poseraient des problèmes de sécurité aigus. Il s'agit davantage d'armes de terreur que d'armes de destruction.

La prolifération chimique est en principe la plus aisée et la moins coûteuse. L'arme chimique, arme antipersonnel mettant en oeuvre des agents toxiques chimiques, s'adapte à des vecteurs très divers. Ses techniques de production sont largement duales : une partie de l'industrie des pesticides, en effet, peut être orientée vers des usages militaires. Le stockage et la fabrication des armes posent cependant des problèmes difficiles.

Les armes biologiques représentent une menace terrifiante mais équivoque, car elles ne permettent pas de prévoir des effets précis ni dans le temps ni dans l'espace, et présentent des risques d'effets en retour pour leur utilisateur. Ces caractéristiques sont mal adaptées aux actions militaires. Une dizaine d'Etats semblent avoir entrepris néanmoins de tels programmes, notamment au Moyen et Proche-Orient, ainsi qu'en Asie.

En ce qui concerne les vecteurs, le missile balistique est une menace particulièrement redoutée, non pas en lui-même, mais parce qu'il procure aux armes de destruction massive le maximum d'effets militaires, stratégiques et psychologiques. La fabrication de moyens balistiques indépendants requiert des spécialistes et des moyens industriels importants dans des disciplines très variées. Mais les exportations réalisées par un petit nombre de pays, hors nations occidentales et Etats issus de l'ex-Union Soviétique, ont favorisé une prolifération très large. Treize pays, situés principalement au Moyen-Orient et en Asie, possèdent ou mettent au point des missiles d'une portée supérieure à 300 km, dont plusieurs ont des portées égales ou supérieures à 1000 km.

• Evolution

Le nombre de puissances qui cherchent à se doter d'une capacité nucléaire a décliné par rapport aux estimations faites il y a une vingtaine d'années, en raison des politiques de renonciation officielle affichées par l'Afrique du Sud, l'Argentine et le Brésil. Plus de 160 Etats ont signé le Traité de non prolifération nucléaire entré en vigueur en 1970. Plus de 150 ont signé la Convention d'interdiction des armes chimiques du 15 janvier 1993.

Cependant, plusieurs pays “sensibles” et directement intéressés n’ont pas adhéré à ces Traités. Surtout, des risques et des facteurs nouveaux de progression des diverses formes de prolifération se sont affirmés depuis quelques années.

- La révélation de l’ampleur des programmes irakiens, l’attitude de la Corée du Nord à l’égard des règles du TNP, ont mis en lumière l’efficacité possible des politiques clandestines dans plusieurs domaines, surtout nucléaire, chimique et balistique, dès lors qu’elles étaient entreprises avec résolution et avec des moyens financiers et techniques appropriés.

- La gestion de l’héritage soviétique constitue une préoccupation importante dans ces mêmes domaines. L’énorme stock d’armes nucléaires, évalué par les responsables russes eux-mêmes à 40 000 têtes de toutes puissances, ne se résorbera que lentement. La question du contrôle de la dissémination des matières, du savoir-faire et des matériels de haute technologie reste posée, d’autant plus que l’attention internationale s’est concentrée davantage sur les armes stratégiques intercontinentales que sur les armes tactiques.

- La prolifération est favorisée par la production de matières. Or, celle de matières fissiles utilisables dans les armes nucléaires, ainsi que celle de certains composants d’armes chimiques, atteint des niveaux considérables. En effet, les centrales nucléaires produisent normalement du plutonium à partir de leur combustible et un certain nombre de produits utilisés dans l’industrie chimique, notamment à vocation agricole, fournissent des éléments de base pour les armes chimiques. Les stocks ne sont pas toujours contrôlés. La situation s’aggraverait lorsque le démantèlement d’une partie des armes de l’ex-Union soviétique fournirait, outre le plutonium, de l’uranium fortement enrichi.

- La diffusion du savoir dans ces domaines sensibles a connu un essor sans précédent. Les échanges scientifiques et technologiques se sont multipliés. La littérature ouverte, les banques de données accessibles et les programmes de calcul disponibles réduisent le périmètre des connaissances protégées. En outre, cette diffusion est favorisée par le caractère dual, civil et militaire, de certaines des technologies concernées.

• **Les enjeux du contrôle**

Il est à craindre que les politiques de contrôle préventif ne suffisent pas à elles seules à nous prémunir contre le risque de prolifération ; leur renforcement constitue néanmoins un enjeu primordial pour notre sécurité.

La signature par le plus grand nombre d’Etats, le respect et la prorogation du Traité de non prolifération nucléaire revêtent une importance stratégique. La mise en cause de ses règles, le délitement du régime de vérification entraîneraient en effet des

bouleversements dans l'équation stratégique mondiale, susceptibles d'imposer un réexamen de notre politique de sécurité et de défense.

L'application de la Convention chimique, qui prévoit également un régime sévère de **vérification**, constituera un test de la crédibilité de tels instruments. La nature duale des activités concernées rend ce régime à la fois contraignant et très difficile à mettre en oeuvre.

Le régime de contrôle des technologies des missiles (MTCR), créé en 1987 à Rome, n'a pas été approuvé par certaines puissances exportatrices de technologies balistiques. Son renforcement et son extension sont donc nécessaires mais rendus difficiles, car la distinction entre armes conventionnelles et armes de destruction massive n'a qu'une signification limitée dans le domaine particulier des vecteurs.

Dans l'ensemble, il existe un risque accru de voir un petit nombre d'Etats poursuivre et intensifier leurs efforts pour disposer, au tournant du siècle, de moyens qu'ils jugent indispensables pour parvenir à leurs objectifs de puissance. L'apparition de nouveaux arsenaux incluant des armes de destruction massive au début du siècle prochain apparaît donc plausible et notre défense doit prendre en compte cette perspective.

4 - LES VULNERABILITES NOUVELLES

L'analyse des risques auxquels nous pouvons être confrontés dans le nouveau contexte stratégique serait incomplète sans l'évocation des menaces non militaires qui pèsent sur notre sécurité. Celles-ci, exploitant des vulnérabilités nationales, sont souvent facilitées ou stimulées par la mondialisation des échanges et des flux, dont il importe de **tenir** compte de plus en plus pour la définition de la stratégie de défense.

Certaines formes d'agression comme le terrorisme ou, dans plusieurs de ses conséquences, le trafic de drogue, prennent des dimensions telles qu'elles peuvent menacer la sécurité ou l'intégrité du pays, la vie de sa population ou contrarier le respect de ses engagements internationaux. Elles relèvent dès lors de la défense au sens de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 7 janvier 1959.

. Le terrorisme

L'action terroriste est sans doute la principale menace non militaire qui soit en mesure d'affecter notre sécurité. Dissimulant ses initiateurs, masquant les intentions, elle procède d'une stratégie souvent indirecte, au service d'objectifs politiques. Ceux-ci consistent à déstabiliser l'Etat agressé en mettant en difficulté son organisation de sécurité, en tirant profit de l'impact considérable des médias sur l'opinion publique. Le terrorisme permet aussi à des acteurs non étatiques de mettre leur rôle en valeur et de

prouver leur puissance. Les mouvements terroristes, qui ont des mobiles, des origines et des implantations très divers, sont beaucoup moins étanches que ne pourrait le laisser penser leur caractère clandestin.

La France est particulièrement exposée à ce risque. Comme toute démocratie moderne, elle offre des facilités à la stratégie terroriste qui tire profit de la grande liberté de circulation, de la qualité des communications, du respect des droits de l'homme et des libertés. Mais ses responsabilités et son statut international l'exposent plus que d'autres. L'étendue de son réseau diplomatique et consulaire est un précieux instrument d'action, mais aussi une cible. Son rôle dans le cadre des Nations Unies ou en application des accords de défense peut l'engager dans des opérations extérieures qui suscitent des menaces étrangères. Le terrorisme peut aussi apparaître comme un instrument de contournement ou de neutralisation de nos moyens militaires.

Les développements industriels et technologiques offrent des champs nouveaux et préoccupants. Des menaces pèsent ainsi sur nos systèmes informatiques (intrusion> comme sur nos installations de production d'énergie ou l'ensemble des réseaux de communication. Le recours à des moyens radioactifs, issus du détournement de matières sensibles ou de déchets nucléaires peut être facilité par la prolifération. Les risques de terrorisme nucléaire appellent un renforcement des mesures de protection générale et de réaction de l'appareil d'Etat, difficiles à mettre au point et à appliquer dans une société démocratique. Il en va de même du terrorisme biologique ou chimique, dont l'incrimination est désormais prévue par le code pénal.

• **Les extrémismes religieux et nationalistes**

Les extrémismes, qu'ils soient d'inspiration religieuse ou nationaliste, sont des sources privilégiées du terrorisme.

L'extrémisme islamiste représente sans doute la menace la plus inquiétante. Il se nourrit des crises économiques et sociales comme de la pression démographique dans les pays où il se développe. Il y prend souvent la place qu'a pu occuper le communisme comme mode d'opposition au monde occidental. Les inégalités grandissantes dans la croissance et la répartition des revenus, notre proximité géographique, la répartition de nos intérêts dans le monde doivent nous inciter à le considérer comme une menace.

Les extrémismes peuvent se nourrir du regain nationaliste constaté avec la fin de la guerre froide, en particulier en Europe. L'action de la France en faveur du maintien de la paix, son engagement dans les préventions ou le règlement des crises sont donc là aussi une source de risques.

• Les trafics de drogue

Les trafics de drogue constituent une menace pour la santé publique, pour la souveraineté des Etats et pour la sécurité internationale, dans la mesure où ils sont souvent un facteur de prolongation des conflits, d'alimentation des guérillas ou des mouvements terroristes.

Ils prennent en effet une ampleur inégalée, car la complexité des réseaux et la puissance des moyens des groupes mafieux rendent leur démantèlement très difficile. Le "blanchiment" des capitaux qui accompagne les trafics porte sur plusieurs centaines de milliards de dollars par an ; une coopération internationale se met en place pour en réduire l'importance. Enfin, l'extension des zones de culture du pavot et de la coca échappant à tout contrôle étatique ne laisse pas d'inquiéter.

Cela justifie que cette menace non spécifiquement militaire soit appréhendée dans le cadre de la politique de défense.

• Globalisation de la sécurité et stratégies de communication

La logique d'unité territoriale qui animait jusqu'à présent l'action des Etats s'affaiblit peu à peu au profit de logiques transnationales de réseaux, animés et entraînés par la mondialisation des échanges. Celle-ci exerce également son influence sur les conditions de notre sécurité et sur notre stratégie.

La mondialisation des flux, favorisée par les acteurs économiques, mais aussi par les mouvements de personnes, de capitaux, de biens immatériels remet en cause, en effet, à la fois la séparation entre les sphères nationale et internationale et la pertinence de la distinction entre acteurs publics et privés. L'emprise des Etats sur ces phénomènes devient de plus en plus malaisée, car ils ne sont plus les seuls, ni même les principaux acteurs, dans ces stratégies nouvelles. Leur sécurité économique implique cependant qu'ils les prennent en compte.

Les flux d'information sont au coeur de cette globalisation des échanges. Le recueil, la circulation, la diffusion des informations se font à l'échelle du monde au sein d'un système médiatique qui fonctionne selon sa propre logique, en temps réel et de plus en plus par images en direct.

Cette évolution introduit des contraintes nouvelles dans les processus de décision, les modalités d'action et le rythme de la gestion des crises. La place de

l'information a des effets bénéfiques pour la transparence dans la prise et l'application des décisions. Elle est un facteur essentiel dans la lutte pour les droits de l'homme, pour prévenir les conflits et désamorcer les tensions.

Mais les médias hiérarchisent les événements, les zones de tension et de conflit, les faits graves et douloureux, selon des critères et des valeurs propres qui diffèrent parfois de ceux du monde politique et de l'analyse, par les Etats, de leurs intérêts stratégiques. Un affrontement grave dans un pays peut ainsi être passé sous silence au profit d'une situation humanitaire difficile.

L'effet médiatique peut créer un environnement contraignant, incitant à l'intervention et au recours à des moyens militaires sous le coup d'une émotion forte et générale, dans la précipitation. Le développement des réseaux d'information continue introduit le temps réel dans les prises de décisions, imposant aux décideurs non seulement le canal des médias mais aussi leur rythme propre. Les possibilités de manipulation et de désinformation sont les revers de l'information généralisée et il convient d'exercer une grande vigilance dans ce domaine.

Le développement et la possession d'outils médiatiques internationaux apparaissent ainsi à la fois comme un facteur de puissance et une source de faiblesse. Pour ceux des Etats qui disposent de la gamme complète des médias internationaux - agences de presse, agences d'information en continu, télévision par satellite - elle autorise un recueil et une circulation d'informations sans précédent et favorise la diffusion des messages que l'on souhaite faire passer.

Ces nouvelles règles du jeu entrent dans la réflexion stratégique et imposent une attention particulière dans la conduite des opérations. Les médias ne sont plus seulement des spectateurs mais des acteurs des crises et des conflits, qui pèsent sur leur conduite et leur issue. En conséquence, la planification devra prendre en compte, de plus en plus tôt, leur présence sur les théâtres d'opération. La gestion médiatique devient l'un des éléments de la stratégie militaire. L'information est désormais au coeur de toute politique de défense.

5 - LES INSUFFISANCES DE L'ORDRE INTERNATIONAL

Les bouleversements intervenus depuis 1990 produisent leurs effets à un rythme plus rapide que l'adaptation des institutions internationales, largement inachevée. Ni

l'Organisation des Nations Unies, ni les institutions multilatérales nées pendant la guerre froide n'ont encore les moyens de relever tous les défis nouveaux qui leur sont posés. Il en résulte un sentiment de désordre et d'impuissance.

Le besoin d'instruments de régulation internationaux est plus fort que jamais, il se traduit, fait sans précédent, par des demandes d'intervention de la communauté internationale dans les affaires intérieures des Etats. L'Organisation des Nations Unies ne cesse d'être sollicitée mais n'a pas toujours les moyens d'assumer l'ensemble de ses responsabilités. Elle est, en particulier, menacée d'une crise financière grave, faute de disposer des ressources qui lui sont dues.

Après la dissolution du Pacte de Varsovie, les institutions de sécurité en Europe sont encore en pleine mutation. Elles définissent de nouvelles missions, réunissent en leur sein ou autour d'elles un nombre croissant d'Etats - ce qui peut affaiblir l'efficacité des processus de décision. L'avenir des organismes multilatéraux les plus intégrés, donc a priori les plus stables, militaires (OTAN) ou politique et économique (Union Européenne), est lié aux réponses qui seront apportées aux questions difficiles que pose leur élargissement.

La tendance à la déstructuration du système international classique est accentuée par la remise en cause de certains de ses cadres fondamentaux. Le principe de souveraineté des Etats est relativisé par des pratiques de mise sous tutelle, de mandats, ou d'intervention internationale. Le principe de l'intangibilité des frontières est fragilisé dans plusieurs régions du monde, en particulier en Europe où ressurgit la question des nationalités.

Face à de telles fluctuations, la France doit faire des choix conformes à ses intérêts de puissance, puissance européenne, puissance nucléaire, membre permanent du Conseil de sécurité. Elle contribuera ainsi à l'édification d'un système de sécurité plus stable et plus sûr, adapté à la nouvelle donne stratégique.

*

Les principales données des évolutions stratégiques intéressant directement la défense, et illustrant la phase de transition dans laquelle nous sommes entrés: peuvent être résumées comme suit :

1) La menace soviétique globale a disparu. Mais, en Europe, la Russie restera une puissance militaire forte, qui doit être prise comme telle dans notre évaluation stratégique. En outre, des crises locales ou régionales, qui peuvent dégénérer en guerres de type classique, risquent d'affecter le passage du continent vers un nouvel équilibre.

D'une façon générale, le principal risque pour la sécurité réside désormais dans des conflits régionaux susceptibles de mettre en péril la recherche de la stabilité internationale et d'une croissance plus juste et équilibrée dans le monde.

2) Le niveau d'équipement militaire de nombreuses puissances régionales devrait s'élever non seulement dans le domaine des armements classiques, mais aussi, du fait des pratiques de prolifération, dans celui des armes de destruction massive, y compris nucléaires, au début du siècle prochain.

3) Des menaces non strictement militaires pèseront sur la sécurité nationale ; elles doivent être prises en compte dans la politique de défense, en particulier celles qui résultent du terrorisme et des activités **mafieuses**.

4) La politique de défense doit tenir compte de la mondialisation des échanges et la définition de ses instruments intégrer le rôle des médias dans la gestion des crises.

5) Le système de régulation internationale n'est pas à l'abri de profondes remises en cause. La disparition de l'antagonisme bipolaire devrait permettre d'établir pleinement le rôle des institutions politiques universelles ou régionales. La France doit proposer dans ce domaine des choix qui influenceront sur sa politique de défense.

6) Les Etats-Unis resteront dans les vingt prochaines années un pôle essentiel de la sécurité internationale. L'Europe occidentale, qui dispose désormais d'une base politique, devrait affirmer son identité de défense et les puissances asiatiques, autour du Japon et de la Chine, verront grandir leur rôle dans les équilibres mondiaux et devront déterminer en conséquence leurs choix stratégiques.

L'EUROPE AVANT 1914



L'Europe en 1958



L'Europe d'aujourd'hui



CHAPITRE 2 : Les objectifs de la politique de défense

Les modifications du contexte international et les perspectives stratégiques accompagnant la fin de la guerre froide appellent une adaptation de la politique de défense de la France, comme de celle de ses partenaires européens de l'Union Européenne et de l'Alliance Atlantique. Les appareils de défense, largement organisés autour d'une mission de garde face à l'Est, doivent opérer une véritable conversion. Ces transformations touchent la stratégie militaire. Mais la définition de la politique de défense de la France est d'abord fonction d'une analyse de ses intérêts nationaux et de la détermination des objectifs essentiels pour sa survie et sa politique de sécurité.

Il apparaît que les grandes finalités évoluent peu. La France doit être en mesure d'assurer sa protection et la défense de ses intérêts dans le monde. Elle a les ambitions d'une puissance présente en de nombreux points du globe en dehors de l'Europe, héritage de son Histoire et de sa géographie, conséquence aussi de son développement économique. Le premier objectif de la politique de défense est la défense de ses intérêts. Si ceux-ci demeurent relativement stables, l'évolution internationale et notre qualité de puissance moyenne influent sur la façon de les défendre.

L'interdépendance de nos intérêts avec ceux de nos principaux partenaires ne cesse de grandir. Notre poids relatif dans le concert des Etats incite à rechercher les meilleures alliances et les meilleurs instruments de démultiplication de notre puissance. C'est pourquoi l'action de la France s'inscrit de façon croissante dans un cadre multilatéral - coopérations, Union Européenne, Alliance Atlantique, CSCE, ONU, notamment.

La sécurité du continent européen, celle de la France par conséquent, dépend largement de la capacité des pays d'Europe occidentale à constituer un pôle de stabilité et d'intégration. La construction européenne: y compris en matière de défense, est donc une priorité. En outre, il importe avant tout, après la fin de la guerre froide, de prévenir la réapparition de menaces majeures contre nos intérêts vitaux et les déstabilisations graves de l'ordre international : la participation à la mise en place d'un système international stable et pacifié est donc essentielle. Ce double but représente le deuxième objectif de la politique de défense.

La diversification des risques de toute nature caractérise également la fin de ce siècle. Il en résulte un accroissement des vulnérabilités de nos sociétés, qui peuvent mettre en péril la cohésion nationale. Ainsi, la sécurité intérieure et la sécurité

extérieure sont de plus en plus étroitement liées. Ce constat appelle une conception globale de la défense, qui constitue le troisième objectif de notre politique de défense.

1 - DEFENDRE LES INTERETS DE LA FRANCE

La définition traditionnelle de nos intérêts revêt le plus souvent un caractère “patrimonial”, lié à notre attachement à des “biens” - territoire, richesses économiques, moyens de communication, présence de ressortissants - que nous entendons protéger partout où ils se trouvent et auxquels nous devons pouvoir accéder sans entrave. Ces intérêts n’ont guère varié depuis vingt ans. La fin de la division du monde en deux blocs antagonistes modifie cependant notre perception de certains d’entre eux. L’action de la France en Afrique, par exemple, correspond plus à une appréciation de ses responsabilités internationales dans une zone où elle peut exercer son influence qu’à des préoccupations d’ordre stratégique.

Cette vision des intérêts de la France évolue. D’abord parce que, dans un nombre croissant de cas, en particulier celui du développement économique ou des approvisionnements en énergie, les intérêts de la France et de ses voisins ou partenaires occidentaux ne sont guère dissociables. Ensuite, parce qu’aux intérêts matériels s’ajoutent désormais, encore davantage qu’hier, des intérêts immatériels, liés par exemple à la défense des grands principes de la vie internationale et à notre statut de membre permanent du Conseil de Sécurité.

La conception des intérêts devient ainsi globale, associant aux intérêts traditionnels, issus d’une approche géographique et patrimoniale, des intérêts immatériels, non moins réels. Tous ne concernent pas de la même façon les moyens de notre politique de défense, notamment militaires. La difficulté, mais c’est un impératif, est de déterminer et de hiérarchiser ceux que la France entend défendre ou promouvoir par les armes.

• Aux **intérêts vitaux** est attachée la survie de la Nation. De ce fait, le premier objectif de notre politique de défense demeure d’être en mesure d’assurer, seuls si nécessaire, la défense ultime de nos intérêts vitaux contre toute menace quelle qu’en soit l’origine.

L’intégrité du territoire national, comprenant la métropole et les départements et territoires d’outre-mer, de ses approches aériennes et maritimes, le libre exercice de notre souveraineté et la protection de la population en constituent le cœur aujourd’hui. Mais il convient d’éviter d’en donner une définition trop précise, afin de préserver la liberté d’appréciation et d’action des autorités de l’Etat, s’ils venaient à être menacés.

La France ne saurait s’en remettre à d’autres pour la défense de ses intérêts vitaux. Les questions ouvertes par la perspective de la construction d’une défense européenne commune dans le cadre de l’Union Européenne ne doivent cependant pas

être perdues de vue. Il ne peut être exclu en effet, à long terme, qu'à mesure que se rapprocheront les intérêts des nations européennes, la conception qu'a la France de ses intérêts vitaux n'en vienne à coïncider avec celle de ses voisins.

- La frontière entre les intérêts vitaux et les **intérêts stratégiques** de la France n'a pas à être précisée par avance. Les uns et les autres doivent être défendus avec la même détermination. La délimitation de cette frontière relève des autorités politiques du pays, dont la liberté d'appréciation doit rester entière. Cependant, nos intérêts stratégiques résident, pour l'essentiel :

- d'une part, dans le maintien de la paix sur le continent européen et dans les zones qui le bordent à l'Est et au Sud, l'importance stratégique du Bassin méditerranéen et du Moyen Orient étant particulière ;

- d'autre part, dans les espaces essentiels à l'activité économique du pays et à la liberté des échanges et des communications, La sécurité des approvisionnements, notamment le long des routes maritimes, doit être assurée. Notre dépendance pétrolière, commune aux pays de l'OCDE, est constante vis à vis du Moyen-Orient, qui bénéficie des coûts techniques de production les plus faibles et surtout de 65% des réserves mondiales. Dans le secteur gazier, notre dépendance croît vis à vis de l'Algérie et de la Russie. Enfin, pour la France, 82% des importations et 56% des exportations extra-communautaires empruntent une voie maritime, dont une grande part transite par la Méditerranée, la mer Rouge et la partie septentrionale de l'Océan Indien. Pour des raisons politiques ou économiques, il s'agit là, dans tous les cas, de zones stratégiques.

Veiller à ces intérêts stratégiques doit permettre de prévenir des menaces contre nos intérêts vitaux.

- Au-delà de ces intérêts qui répondent directement à une logique de sécurité, la France a des **intérêts** qui correspondent à ses responsabilités internationales et à son **rang** dans le monde.

Ses responsabilités internationales résultent de ses obligations de membre permanent du Conseil de Sécurité, de son histoire, de sa vocation particulière. Membre permanent du Conseil de Sécurité, elle 'doit contribuer activement, sans doute plus que d'autres, au maintien de la paix dans le monde et au respect du droit international. Attachée aux valeurs de la démocratie, la France a d'autant plus pour ambition de les promouvoir et, lorsque nécessaire, de les défendre, qu'elles constituent à ses yeux une garantie de la stabilité et de la sécurité internationale. La politique de défense contribue à cette action.

Préserver l'indépendance du pays, assumer ces responsabilités internationales, promouvoir la démocratie et le droit sont enfin des finalités liées à la défense de son

rang dans le monde. Celui-ci résulte, comme pour chaque pays, d'une combinaison particulière de facteurs de puissance, économique mais aussi militaire et diplomatique, ou encore scientifique et culturelle. Il prend en compte l'influence qui s'exerce à travers la francophonie ainsi que des éléments immatériels, liés à la force des idées et à une certaine vocation à l'universel. Il faut le rappeler, l'histoire de la France et celle de sa défense se confondent largement.

L'objectif premier de la politique de défense de la France est donc de défendre les intérêts vitaux et stratégiques du pays ainsi que ceux correspondant à nos responsabilités internationales et à notre rang dans le monde. Certes, d'autres modes d'action viennent également au soutien de ces intérêts. Mais, sans une défense adaptée à ceux-ci, leur pérennité ne peut être assurée.

2 - CONSTRUIRE L'EUROPE ET CONTRIBUER A LA STABILITE INTERNATIONALE

• Le choix de l'Europe

La France fait partie des quelques pays qui peuvent avoir une action sur la stabilité dans le monde. Pour autant, elle n'échappe pas à la réorganisation de l'ordre planétaire autour de grands ensembles régionaux. Nation européenne, elle inscrit sa politique de défense dans la perspective nouvelle d'une "défense commune" à venir, affirmée par le Traité sur l'Union Européenne.

Ce choix européen s'impose pour des raisons tant stratégiques qu'économiques. L'évolution récente du continent conduit à rechercher les instruments de sa stabilité future. Un pôle d'intégration fort en est certainement l'une des conditions. L'insertion de notre économie dans l'ensemble européen est à la fois une donnée de fait qui ira encore en s'accroissant et le résultat d'une politique volontariste de l'Etat et des entreprises. Enfin, cette construction progressive conduit à l'affirmation d'une identité politique qui serait incomplète si elle ne s'exprimait pas également dans le domaine de la défense.

Le maintien du rang de la France dans le monde sera pour une large part lié à son aptitude à influencer sur la construction européenne et les évolutions à venir de l'Europe. Qu'elle soit forte sur le continent et elle pourra parler d'une voix ferme partout ailleurs. De sa réussite ou de son échec dans cette entreprise peut dépendre en définitive son rôle dans le concert des nations.

Notre politique de défense privilégiera donc d'une part le développement progressif d'une capacité européenne propre en matière de défense, d'autre part notre participation à la constitution d'un espace de sécurité s'étendant à tout le continent. La France agira le plus souvent dans le cadre de ses alliances et d'une communauté

d'intérêts des Européens. Le poids de son engagement doit concrétiser sa volonté et son choix qui, pour notre politique de défense comme dans d'autres domaines, est celui de l'avenir.

• La prévention et l'ordre international

La politique de défense, coordonnée avec notre action diplomatique, doit s'attacher, dans le nouveau contexte international, à la prévention des conflits et des guerres.

La sécurité de la France implique que soit avant tout prévenue la renaissance sur le continent d'une menace majeure contre nos intérêts vitaux. A cet égard, notre politique de défense se définit d'abord par sa capacité à contribuer à la stabilité et à la paix en Europe.

La construction et le maintien d'un ordre international stable et pacifié sont également nécessaires au plan mondial. De ce fait, la France s'emploiera à prévenir des menaces directes et indirectes qui mettraient en péril cet ordre international. Aussi longtemps que celui-ci pourra être établi, à travers le respect des valeurs qui le fondent, la stabilité des équilibres qui le garantissent et l'efficacité de ses institutions, la sécurité de la France sera assurée aux meilleures conditions.

3 - METTRE EN OEUVRE UNE CONCEPTION GLOBALE DE LA DEFENSE.

Les mutations du système international affectant la défense ne se limitent pas aux seuls aspects militaires et stratégiques. Elles concernent la vie de la nation dans son ensemble. Tout le champ social, l'existence quotidienne des populations et l'activité économique peuvent être affectés par ce contexte mouvant et incertain : cette fin de siècle est marquée par une vulnérabilité accrue des sociétés démocratiques.

Ces évolutions appellent, aujourd'hui encore plus qu'hier, une conception globale de la défense. Loin de constituer un domaine isolé, la défense doit embrasser l'ensemble des activités du pays et s'inscrire dans la permanence de la vie nationale. L'orientation, de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense est donc confirmée. Son article 1er dispose que "la défense a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire ainsi que la vie de la population. Elle pourvoit de même au respect des alliances, traités et accords internationaux".

Une conception globale de la défense, associée à la défense militaire une dimension civile et économique, mais aussi sociale ou culturelle. S'appuyant sur des moyens civils et militaires coordonnés, cette approche est la seule réponse adaptée à la

diversité des menaces pesant sur nos sociétés. Les volets de cette défense non-militaire sont aussi divers qu'essentiels.

. La cohésion nationale

La France a la chance de réunir des hommes et des femmes autour d'une volonté de vivre ensemble. Elle doit veiller à défendre ce qui est à la fois un héritage et un projet partagé. La cohésion nationale, aujourd'hui très exposée aux chocs multiples que suscitent les évolutions sociales, économiques et internationales, est une condition essentielle de la défense.

La puissance provient moins de l'étendue du territoire national que de l'organisation sociale, de l'éducation des hommes, de leur solidarité et des valeurs qui les lient. En ce sens, la défense est indissociable de l'idée de nation. Elle concerne donc à la fois le modèle français d'intégration et d'organisation sociale, les valeurs communes de la République, leur vocation universelle et le rayonnement de la langue.

La politique globale de défense a pour premier objet de veiller à cette cohésion et d'y contribuer.

. La défense civile

La défense civile assure à titre principal, la protection des populations, le maintien de l'ordre public et la préservation de la continuité d'action du gouvernement. Chacune de ces missions demeure aujourd'hui ; leur importance est même renforcée par les menaces actuelles et futures.

La protection des populations impose de prévenir et de couvrir les risques naturels et technologiques majeurs, quelles que soient les circonstances. Cette mission ignore à l'évidence la gradation entre la paix, les crises et la guerre. Ces dernières années ont montré le nombre et la variété des situations possibles (inondation, marée noire, diffusion de déchets, incendie de forêt, ...). Le citoyen attend de plus en plus de l'Etat qu'il prenne des mesures permanentes de prévention et dispose des moyens de secours nécessaires.

Le maintien ou la restauration de l'ordre public est une mission régaliennne. Les autorités locales, et notamment les maires en tant qu'agents de l'Etat, sont, sur le terrain, les premières à y être associées. Là aussi la demande sociale de sécurité des biens et des personnes s'accroît. Dans une acception large, le maintien de l'ordre public implique également que soit assurée la continuité du service public. Sans celle-ci, il n'est ni action publique, ni vie économique.

Le maintien de la continuité d'action du gouvernement commence par la protection des installations et des réseaux sensibles, dont un grand nombre sont essentiels pour la vie des populations et la défense nationale. Leur multiplication et leur sensibilité en font des objectifs privilégiés pour des actions terroristes. En cas de situation exceptionnelle, la défense doit enfin permettre, afin de maintenir cette continuité d'action du gouvernement, de s'opposer aux actions entreprises par un agresseur sur le territoire national.

Au total, la défense civile est une préoccupation majeure des Français. Elle intéresse la plupart des secteurs de l'Etat, qui doivent la prendre en compte.

• La défense économique

La défense économique au sens de l'ordonnance de 1959, vise à assurer dès le temps normal la réduction des vulnérabilités du pays et, en temps de crise, la bonne répartition des ressources. Il s'agit, avant tout, d'assurer la sécurité des ressources et la permanence de leur production. Ces objectifs essentiels s'élargissent aujourd'hui à la protection de bases nouvelles de l'activité économique et au contrôle des transferts de technologie.

Certains secteurs d'activité tels que l'énergie, les télécommunications, les transports et des secteurs tertiaires sensibles, comme les services financiers et informatiques, jouent un rôle fondamental dans l'économie française. L'interruption du fonctionnement de l'un de ces secteurs peut entraîner une paralysie presque totale de l'économie et un dérèglement de l'équilibre social. La défense économique doit, dès lors, garantir aux agents économiques le maintien de ces secteurs vitaux.

Les technologies sont devenues, quant à elles, des enjeux majeurs de puissance. Elles conditionnent tant la réussite économique que l'efficacité du dispositif de défense. Le contrôle des transferts de technologies sensibles est un facteur de sécurité important et participe, par suite, à la défense économique.

La défense de la France fait appel en priorité, bien entendu, à ses moyens militaires. Sa dimension civile et économique ne doit pas être négligée, et lui confère un caractère global. Elle participe aussi d'une certaine culture qui contribue à sa dimension nationale. La prise en compte de ce volet non militaire dans les années à venir constitue un objectif de notre politique de défense.

Chapitre 3 : Le cadre de référence international de notre politique de défense

Le cadre politique et institutionnel dans lequel s'inscrit notre action en matière de défense et de sécurité est en voie de transformation profonde. La nature des relations entre les Etats d'Europe occidentale s'est modifiée sous l'influence de plusieurs décennies de construction européenne. Leur projet politique est ainsi devenu une composante essentielle de notre sécurité et le Traité sur l'Union Européenne lui confère une dimension nouvelle. L'O.T.A.N. demeure la principale organisation de défense, mais l'engagement américain, s'il est réaffirmé avec constance, revêtira des formes plus souples et moins massives que lors de la confrontation avec le Pacte de Varsovie. Le continent européen est à la recherche d'une organisation ample et sûre pour sa sécurité.

Nous devons en même temps clarifier le rôle que nous souhaitons voir jouer par l'Organisation des Nations Unies au moment où celle-ci est de plus en plus sollicitée par des crises de tous ordres dans le monde entier.

Il faut définir la place qui revient, dans notre politique, aux accords bilatéraux de défense, en particulier au bénéfice de la stabilité du continent africain.

Enfin, nous devons prendre en compte l'évolution des instruments politiques et juridiques du désarmement et de la lutte contre la prolifération.

1 - VERS UNE NOUVELLE ARCHITECTURE DE SECURITE EN EUROPE

La restauration de l'Europe dans ses dimensions politiques, historiques et culturelles oblige à établir un système de sécurité nouveau pour succéder au face-à-face de l'époque de la guerre froide. Dans un contexte marqué par de nombreuses incertitudes, la France doit être porteuse d'un projet politique global qui permette

d'aller au-delà des acquis des dernières décennies, au bénéfice de la stabilité du continent dans son ensemble.

Sur la base d'un effort national qui demeure la condition de la liberté de ses choix, la France se donne ainsi trois buts principaux :

- affirmer une ambition européenne en matière de défense ; le Traité de l'Union Européenne en définit le cadre ; ce choix conduit à écarter deux options extrêmes : celle qui s'en remettrait uniquement à des coalitions de circonstance ; celle qui viserait à construire, dans un cadre européen de type fédéral, une organisation militaire intégrée.

- rénover le lien transatlantique, en poursuivant l'adaptation de l'**Alliance** au futur contexte stratégique et à ses nouvelles missions, **afin** d'assurer la nécessaire permanence de l'engagement américain en faveur de la sécurité et de la stabilité de l'Europe.

- éviter la reconstitution de blocs militaires antagonistes, en établissant un cadre de sécurité incluant la Russie et tenant compte du processus d'élargissement progressif de l'Union Européenne.

• **L'ambition européenne**

Le Traité sur l'Union Européenne institue une politique étrangère et de sécurité commune et prévoit la formation d'une véritable identité européenne de défense, puis d'une politique de défense et de sécurité commune, pouvant conduire le moment venu à une défense commune.

Dans l'intervalle, il désigne l'Union de l'Europe Occidentale, "partie intégrante du développement de l'Union Européenne" pour "élaborer et mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense".

La réalisation des objectifs ambitieux ainsi fixés par le Traité ne peut être que progressive. Elle devra s'appuyer sur le renforcement des coopérations entre les Etats en matière de défense et sur le développement du potentiel, encore limité, de l'UEO.

Dans le domaine militaire et de l'armement, les coopérations bilatérales ou multilatérales, sont à l'origine de rapprochements concrets entre les systèmes de défense nationaux et favorisent une dynamique européenne plus large. Dans cet esprit, la France recherchera systématiquement toute occasion de coopération avec les pays engagés avec elle dans la construction européenne.

Elle développera en particulier la relation privilégiée qu'elle entretient déjà avec l'Allemagne, concrétisée par l'institution en 1988 d'un Conseil de défense et de sécurité franco-allemand. La coopération entre les deux pays restera un élément moteur du projet européen et la perspective d'une extension des responsabilités internationales de l'Allemagne, que la France appuie, lui ouvre un champ d'action nouveau.

Avec la Grande-Bretagne, le niveau de notre coopération doit être sensiblement rehaussé. Nos deux pays partagent un statut de puissance nucléaire qui donne déjà lieu à une réflexion commune. Sur bien des points, ils ont en outre une approche stratégique analogue, et ils possèdent des capacités d'action extérieure relativement importantes et la volonté d'en user.

La construction de l'Europe de la défense passe par la volonté de ces trois Etats d'harmoniser la conception de leurs intérêts de sécurité, par l'approfondissement de leur coopération, et le cas échéant, par la mise en commun de moyens militaires.

Des relations spécifiques doivent être aussi développées avec nos autres partenaires. Il s'agit, en particulier, de l'Italie et de l'Espagne, notamment en ce qui concerne la sécurité en Méditerranée et la coopération spatiale. Dans le domaine de l'armement, le potentiel de l'Italie et de la Suède doit inciter à la réalisation de programmes **communs**. Dans le domaine militaire, les relations établies avec la Belgique et l'Espagne à l'occasion de la constitution du Corps Européen et des opérations de maintien de la paix doivent servir d'exemple dans la coopération avec d'autres Etats, notamment les Pays-Bas.

Ces coopérations à géométrie variable trouveront leur véritable dimension dans la contribution qu'elles apporteront à la réalisation du projet politique plus large défini par le Traité de l'Union Européenne, dans lequel l'UEO est appelée à jouer un rôle central.

L'Union de l'Europe Occidentale est désormais clairement reconnue comme composante de défense de l'Union Européenne. Elle doit se fixer pour objectif

de rendre possible une action militaire autonome des Européens, en dehors des cas d'agression mettant en jeu la garantie principale du Traité de l'Atlantique Nord.

Il est nécessaire à cette fin que les Européens disposent de capacités militaires propres. Le Corps Européen en est la première illustration. Né d'une initiative franco-allemande, il réunira, en 1995, 45 000 hommes fournis par l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne et la France, sous l'autorité d'un état-major multinational. Il représentera alors l'une des principales composantes des forces déployées en Europe Occidentale.

La mise en place du Corps Européen représente un premier pas, qui en appelle d'autres, soit que l'expérience s'élargisse, soit que se constituent d'autres unités multinationales. Le développement de telles initiatives adaptées, au demeurant, aux besoins de plusieurs pays européens en raison du format réduit de leur armée, constitue une priorité. L'idée d'une force aéromaritime, proposée par l'Espagne, la France et l'Italie à leurs partenaires de l'UEO, va dans le même sens, tout comme celle d'une composante européenne de transport aérien militaire.

Cette politique est indissociable de l'effort particulier qui doit être conduit par les Européens dans les domaines clés pour la gestion des crises, que sont le renseignement, les systèmes de commandement et de communication et les transports. L'acquisition d'un minimum d'autonomie dans ces secteurs, sur la base de capacités propres ou conjointes, est un élément déterminant pour la construction d'une défense européenne. La France est disposée à consentir les efforts nécessaires à cette fin. Elle doit convaincre ses partenaires de s'y associer. La convergence progressive des intérêts européens permet de penser que cet objectif politique n'est pas hors de portée.

La capacité de planification de l'UEO devra aussi être renforcée. Elle joue en effet un rôle essentiel pour conférer à l'organisation européenne une véritable crédibilité militaire. La planification de crise et de circonstance doit être développée, de façon complémentaire à celle de l'organisation atlantique, pour les besoins propres des Européens, que ceux-ci décident d'une action autonome, ou d'une action combinée de l'UEO et de l'O.T.A.N.

L'affirmation de l'identité européenne de défense à travers l'UEO sera enfin facilitée par le recours à des moyens existants de l'O.T.A.N. Il importe en effet d'éviter les doubles emplois dont les Etats n'ont pas les moyens. Ce principe s'applique déjà à certaines forces alliées qui ont reçu ou recevront dans un proche avenir une double affectation à l'O.T.A.N. et à l'UEO. Mais l'UEO devra à l'avenir pouvoir faire appel non

seulement à des forces des alliés européens mais aussi à des moyens collectifs de l'Alliance, tels que des éléments d'état-major, de quartier général, de communication, de renseignement, des systèmes de détection aéroportés (AWACS).

Le développement de ces activités et la répartition des tâches entre les deux organisations doivent s'effectuer en évitant aussi bien la dépendance de l'une par rapport à l'autre, qu'une concurrence inutile.

La France continuera de favoriser un renforcement de l'UEO complémentaire du rôle de l'O.T.A.N. Le Corps Européen illustre déjà la possibilité d'une montée en puissance progressive de capacités européennes de défense dans le cadre de l'UEO, au bénéfice de l'Alliance atlantique dans son ensemble, comme l'a montré l'accord signé le 21 janvier 1993 entre les Chefs d'Etat-major allemand et français et le Commandant suprême allié en Europe (SACEUR). La coopération entre les deux organisations est appelée à se développer d'autant plus qu'en dehors des cas où sont en cause les clauses de garantie de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, des instruments nouveaux et des procédures spécifiques devront être mis en oeuvre par les Alliés. C'est l'un des enjeux principaux de la rénovation de l'O.T.A.N.

• Une Alliance atlantique rénovée

L'engagement militaire des Etats-Unis sur le continent européen est à l'origine de l'Alliance atlantique et représente le coeur du lien transatlantique. Pendant quarante ans, il a constitué une garantie centrale pour la défense de l'Europe occidentale. Il est considéré non seulement par les Alliés, mais aussi par les nouvelles démocraties d'Europe centrale, comme un élément fondamental de la sécurité en Europe.

Aujourd'hui, tout en maintenant leur engagement, les Etats-Unis tirent les conséquences de la disparition de l'Union Soviétique et du Pacte de Varsovie. Ils réduisent de ce fait le niveau de leur présence et définissent progressivement une approche sélective des problèmes de sécurité en Europe, en fonction d'une appréciation plus rigoureuse de leurs intérêts nationaux. Le dialogue avec la Russie, le contrôle et la réduction des armements nucléaires hérités de l'Union Soviétique, ainsi que la prévention des crises pouvant concerner soit la Russie, soit les puissances qui détiennent sur leur territoire de tels armements nucléaires continueront de bénéficier d'une évidente priorité. En revanche, ils pourraient se tenir plus en retrait dans le traitement de questions touchant à la sécurité ou à la stabilité sur le continent, mais qui n'affectent pas directement leurs intérêts stratégiques.

L'O.T.A.N. se dote de nouvelles missions. Elle étend sa compétence désormais, sans en avoir le monopole, aux opérations de maintien de la paix, auxquelles elle peut prêter les moyens puissants qu'elle est sans doute seule à pouvoir rassembler et coordonner aujourd'hui. Elle s'efforce de promouvoir une coopération nouvelle dans le domaine militaire avec les Etats de l'ancien Pacte de Varsovie. Elle s'attache à prendre en compte les nouveaux types de risques pour la sécurité des Alliés tels que la prolifération.

Les évolutions intervenues depuis 1991 dans l'organisation et les activités de l'Alliance doivent être prolongées et amplifiées. La gestion des crises et le maintien de la paix imposent une adaptation permanente des dispositifs militaires aux objectifs politiques de chaque opération ou chaque mission. L'organisation militaire intégrée n'y était pas préparée. La réflexion sur la place de l'Europe en tant que telle au sein de l'Alliance doit encore se traduire dans les faits, tant au plan des structures de concertation politique que dans le domaine militaire et opérationnel. Les relations avec les démocraties du centre et de l'est de l'Europe appellent des développements dans un cadre nouveau.

Les sommets de Londres en 1990, Rome en 1991 et surtout Bruxelles en 1994 ont d'abord préparé puis défini les principes d'une meilleure adaptation de l'Alliance.

La France participe à cette rénovation. Membre de l'Alliance atlantique depuis l'origine, elle entend rester fidèle à ses alliés et à ses engagements dans le cadre des principes qui ont présidé à la création de l'Alliance. Ses plus hautes autorités n'ont jamais manqué de rappeler le souhait de notre pays, lié aux Etats-Unis depuis toujours, que l'engagement américain en Europe soit maintenu.

Dans l'évolution en cours de l'Alliance atlantique, la politique de la France sera conforme à ses principes constants :

- L'Alliance atlantique doit devenir un lieu où puisse s'affirmer aussi l'identité européenne de défense et de sécurité. La déclaration des seize Chefs d'Etat et de Gouvernement, lors du Sommet de l'O.T.A.N. le 11 janvier 1994, le précise avec netteté, en se référant explicitement aux termes du Traité sur l'Union Européenne. Les progrès de l'identité européenne confèreront à la relation entre Européens et Nord-américains le dynamisme nouveau, attendu et indispensable pour répondre aux exigences de paix et de sécurité sur le continent. Ils impliquent une concertation

politique accrue des Européens au sein de l'Alliance, ainsi que l'accroissement de leurs responsabilités dans l'organisation. L'Union de l'Europe Occidentale, moyen de renforcement du pilier européen de l'Alliance, devrait être l'instrument privilégié de cette mutation.

- L'adaptation des structures de l'O.T.A.N. aux nouvelles conditions stratégiques doit être résolument poursuivie. Elle appelle une coordination renforcée entre les structures politiques et militaires des Alliés et, en raison des caractéristiques propres à la gestion des crises, un rôle accru et permanent des instances de concertation et de décision multilatérales réunissant les seize pays membres.

L'organisation militaire doit répondre à de nouveaux impératifs de souplesse et de modularité, pour être capable de s'adapter à la diversité des situations envisageables, des milieux d'engagement et des moyens nécessaires, comme aux exigences des évolutions politiques. Il convient en particulier de prévoir les moyens et l'organisation spécifiques à mettre en oeuvre pour les missions autres que celles découlant de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, et pour lesquelles il serait fait appel à des forces de pays n'appartenant pas à la structure militaire intégrée, comme la France et l'Espagne, ou même n'appartenant pas à l'Alliance, comme par exemple les nouvelles démocraties d'Europe centrale ou les pays nordiques.

- L'Alliance doit constituer le lieu essentiel de la consultation entre Européens et Nord-Américains, pour les grandes questions affectant directement la sécurité des Etats membres. Ce dialogue va donc au-delà des thèmes traditionnels de la défense commune contre des agressions et ne saurait ignorer les nouveaux risques auxquels les Alliés peuvent être confrontés.

- Enfin, une ouverture accrue en direction des autres pays européens, en particulier les Etats d'Europe centrale et orientale, doit être organisée et des actions de coopération intergouvernementale dans le domaine de la sécurité et de la défense encouragées. Cette orientation implique, comme on le verra plus loin, **de** préciser le rôle et la finalité politique du Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA), institué en 1991, et de développer la coopération militaire avec ceux des Etats qui sont les plus désireux d'établir des relations concrètes avec l'O.T.A.N. et disposés à assurer les obligations qu'elles impliquent.

Ces différentes évolutions ne sont pas de nature à modifier notre situation militaire particulière au sein de l'O.T.A.N. Les principes posés en 1966 (non

participation à l'organisation militaire intégrée, libre disposition de nos forces et de notre territoire, indépendance de notre force nucléaire, liberté d'appréciation des conditions de notre sécurité en période de crise, liberté de choix de nos moyens en cas d'action) continueront de guider nos relations avec l'organisation militaire intégrée.

Cette constance **n'empêche** pas la France, comme elle le fait depuis 1991, de participer activement à la définition des grandes orientations concernant la rénovation de l'O.T.A.N., y compris en ce qui concerne l'adaptation de l'organisation militaire aux nouvelles missions. Il est en conséquence logique d'assurer la participation de la France aux réunions des instances de décision de l'**Organisation**, dès lors que l'engagement des forces françaises et nos intérêts sont en cause. La présence du ministre de la Défense, au Conseil atlantique, outre celle du ministre des Affaires étrangères, celle du Chef d'**Etat-major** des Armées au Comité militaire, sont désormais décidées au cas par cas par le Président de la République et le Premier Ministre. Cette position est conforme à notre volonté constante de renforcer, au sein de l'Alliance, le poids des enceintes multilatérales où chaque Etat s'exprime en pleine capacité.

. Un **cadre de sécurité élargi** incluant la Russie

L'espace de sécurité européen rendu à sa plénitude par la disparition de l'affrontement Est-Ouest pose, au delà de la nécessaire adaptation des institutions ouest-européennes et atlantiques, de redoutables défis. Les Etats du centre et de l'est de l'Europe, confrontés à de multiples risques de crise, recherchent des garanties **et "un cadre de sécurité" collective**. La Russie fait face à la fois au retour de ses armées sur le territoire national, à un immense bouleversement politique, économique et social, et à des incertitudes géopolitiques sur ses marches : le complexe ancestral d'encerclement resurgit, que contre-balance une volonté marquée de rejoindre la communauté des pays européens. La construction européenne, quant à elle, ne se limite, pas, à l'horizon d'une quinzaine d'années, aux frontières actuelles de l'Union Européenne. Plusieurs Etats naguère neutres, sont **engagés** sur la voie de l'intégration européenne à relativement court terme (Autriche, Finlande, Suède) ; certains pays d'Europe centrale et orientale ont également vocation à entrer, à terme, dans l'Union Européenne et donc dans l'Union de l'Europe Occidentale.

L'établissement d'un cadre de sécurité élargi pour le continent européen et adapté à la nouvelle donne paraît donc indispensable. Dans cette perspective, la France orientera son action à partir d'un certain nombre de principes :

- Les fondements de la sécurité en Europe ne sauraient reposer sur la division du continent en camps antagonistes. Tout doit donc être fait pour éviter la résurgence d'une partition de l'Europe et d'une logique de blocs, dont les **frontières** auraient seulement été déplacées par rapport à la période de la guerre froide. La constitution ou l'extension d'alliances ne suffiraient pas à apporter une solution aux problèmes, notamment de frontières et de minorités, qui ont resurgi avec virulence et constituent des foyers potentiels de crises graves.

- Dans cet esprit, il convient d'établir clairement la Russie comme une puissance européenne, indispensable à l'équilibre et à la stabilité de l'Europe. Sa participation à la sécurité européenne rend nécessaire un cadre juridique et politique commun, pour ouvrir un dialogue où elle s'exprime dans sa pleine capacité **européenne** et dans lequel ses intérêts stratégiques propres soient pris en compte.

- Une telle évolution sera d'autant mieux assurée que sera reconnue sans **ambiguïté** la légitimité de la construction européenne par tous les acteurs sur le continent, y compris la Russie. Cela implique, en particulier, que celle-ci n'oppose pas d'obstacle politique, ni stratégique à l'extension de l'Union Européenne. L'objectif de l'intégration européenne est en effet une composante essentielle de la paix et de la stabilité à long terme en Europe.

Les instruments multilatéraux qui serviront à la définition de ce nouveau cadre de sécurité sont connus, sans qu'il soit encore possible à ce stade de dessiner ce dernier avec précision. La Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) est le lieu par excellence d'un dialogue politique entre égaux, **d'Etat à Etat**, de tous les pays européens. Le besoin de sécurité de chacun y est reconnu comme légitime et les principes de la coopération et de la transparence sont posés. L'initiative française, reprise par l'Union Européenne, d'un Pacte de stabilité destiné à prévenir les différends régionaux, en fait la gardienne des arrangements qui pourraient en résulter.

Les efforts récents de l'Alliance Atlantique pour développer la coopération dans les domaines intéressant la défense avec les pays anciennement membres du Pacte de Varsovie et les Etats souverains issus de l'éclatement de l'union Soviétique peuvent donner un tour concret à l'ouverture nécessaire à l'échelle du continent. Ils permettront aux pays alliés, dans la phase de transition où nous sommes entrés, d'apporter les premières réponses au besoin légitime de sécurité exprimé par nombre **d'Etats** d'Europe centrale et orientale, sans accroître initialement les facteurs de tension avec la Russie.

L'élargissement à terme de l'Union Européenne justifie quant à lui une action spécifique de l'UEO en direction des Etats qui ont vocation à y adhérer. La définition d'un statut particulier d'association va dans ce sens, de même que les coopérations nouvelles avec les pays d'Europe centrale, engagées par exemple y compris en commun par la France et l'Allemagne, sont appelées à se développer, On ne voit pas, en effet, comment, à long terme, l'espace économique de l'Union Européenne et l'espace concerné par une politique de sécurité et de défense commune pourraient ne pas se recouvrir. Une telle évolution n'est pas encore engagée. Mais la réflexion sur les obligations et responsabilités qui en découleraient, tant pour les nouveaux Etats que pour les membres actuels de l'Union Européenne et de l'UEO, doit être engagée de façon approfondie. Conformément à sa double vocation de composante de défense de l'Union Européenne et d'instrument de renforcement du pilier européen de l'Alliance, l'UEO devra également favoriser l'**harmonisation** entre ces rapprochements et l'évolution de l'Alliance.

Enfin, du point de vue plus étroit de la mise en oeuvre à terme de la politique de défense **commune**, l'objectif sera de préserver un processus de décision et une organisation de défense efficaces, qui sont une condition de la sécurité d'ensemble des Européens.

2 - CONFORTER LE ROLE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

L'Organisation des Nations Unies, dans le contexte de l'après-guerre froide, est appelée à jouer un rôle politique majeur, conforme à sa vocation telle qu'elle est définie dans la Charte, au service du maintien de la paix et de la sécurité internationale, en particulier pour la gestion des crises dans le monde. Encore faut-il définir avec précision l'étendue et les limites de ses possibilités et lui donner les moyens **d'accomplir** sa mission.

Le Conseil de Sécurité est la seule autorité internationale habilitée à décider de mesures de contrainte ou d'emploi de la force à l'égard d'un Etat, en dehors des actions de légitime défense individuelle ou collective relevant de l'article 51 de la Charte. Cette compétence universelle reconnue en fait une instance légitime vers laquelle se tournent naturellement les Etats, les organisations, parfois les peuples. L'action de la France, membre permanent du Conseil de Sécurité, doit tendre à conforter son influence, à lui permettre de faire face à des responsabilités accrues, contribuant ainsi à

faire progresser, dans la communauté internationale, les principes de droit qu'elle cherche à promouvoir.

La France s'efforcera de favoriser la prise en compte par le Conseil de Sécurité des risques nouveaux ou devenus plus aigus pour la sécurité internationale, en particulier la prolifération des armes de destruction massive. Celle-ci fait déjà l'objet d'une déclaration du Conseil réuni en session spéciale des Chefs d'Etat et de Gouvernement, le 31 janvier 1992. La révélation de l'ampleur des programmes irakiens et l'application des mesures de destruction de ce potentiel, prévues par la résolution 687 du Conseil de Sécurité, ont montré l'utilité pour ce dernier de disposer directement, lorsque nécessaire, de moyens souples et efficaces d'évaluation du renseignement et d'expertise dans ces domaines.

Il convient aussi d'améliorer notablement le conseil et l'assistance dont bénéficie le Conseil de Sécurité dans le domaine militaire proprement dit. Le Comité d'Etat-major prévu par l'article 47 de la Charte des Nations Unies n'a jamais été réuni. Quelles que soient les décisions qui seront prises à cet égard dans l'avenir, le Conseil de Sécurité et le Secrétaire Général des Nations Unies doivent bénéficier d'une expertise militaire accrue.

Les opérations de maintien de la paix placées sous l'égide des Nations Unies ou directement assurées par elles se sont en effet non seulement multipliées mais aussi modifiées dans leur ampleur et dans leur objet depuis quelques années.

Le temps n'est plus où la mission des Casques Bleus était limitée à des tâches relativement simples à définir, si ce n'est à exécuter, dont le prototype était la surveillance d'une ligne de cessez-le-feu après interruption des combats. A ces opérations s'ajoutent désormais des mandats beaucoup plus complexes, allant de la remise en état d'un pays jusqu'à sa mise sous tutelle provisoire, dans des environnements de conflit ouvert, de guerres ou de guérillas urbaines, et faisant appel parfois à plusieurs dizaines de milliers de soldats. Les missions assignées à ceux-ci évoluent également et le Conseil de Sécurité recourt plus fréquemment au cadre du chapitre VII de la Charte, autorisant, dans certaines conditions, le recours à la force armée pour la protection des Casques Bleus ou même l'accomplissement du mandat. Néanmoins, le cadre naturel des actions que l'ONU prend à sa charge reste davantage le maintien de la paix par toutes les ressources du consensus et des moyens de règlement pacifique (chapitre VI de la Charte).

La politique de la France conjugue trois orientations :

- assurer l'autorité politique du Conseil de Sécurité sur les missions placés sous l'égide de l'ONU, et promouvoir une meilleure articulation des responsabilités entre l'échelon politique en charge des opérations de maintien de la paix et celui qui assure leur mise en oeuvre par des moyens militaires ;
- renforcer l'expertise militaire mise à la disposition du Conseil de Sécurité ;
- subordonner la participation d'unités françaises à des opérations des Nations Unies à des conditions politiques et d'organisation précises.

Le souhait de la France, pour les opérations placées sous l'égide ou la responsabilité directe des Nations Unies, est que le Conseil de sécurité exerce son autorité et sa capacité de contrôle politiques aux divers stades d'une opération : conception et approbation du mandat, grandes étapes de sa mise en oeuvre, contrôle de son exécution. Chaque Etat membre sera alors en mesure, à un haut niveau politique, de faire valoir sa volonté et de participer directement à la définition et à l'application des missions. En outre, les pays contributeurs doivent pouvoir assurer par des réunions régulières un suivi permanent des missions où ils sont engagés. Les récentes expériences ont enfin montré qu'il est nécessaire que le Secrétaire Général dispose sur place, pour les opérations de quelque ampleur, d'un Représentant spécial nommé sur sa proposition.

Selon les circonstances, le Conseil peut être amené à confier la gestion de certaines crises à des organisations régionales telles que la CSCE, en Europe, et l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), en Afrique, ou à des organisations politiques comme l'Union Européenne ; il peut encore recourir aux moyens d'organisations à vocation militaire, telles que l'O.T.A.N. ou l'UEO. Dans le premier cas, il s'agit d'une déconcentration de la responsabilité politique au profit d'ensembles régionaux reconnus par l'ONU, à même de prendre en compte les dimensions spécifiques d'une crise ou d'un conflit. Dans le second cas, la responsabilité politique reste assurée au niveau du Conseil de Sécurité, les organisations de défense n'étant chargées que de l'exécution militaire.

Ces développements sont à encourager dans la mesure où les sollicitations de l'ONU se multiplient et où, dans certaines hypothèses, la réunion, le commandement et la coordination des moyens importants qui sont nécessaires dépassent les capacités de l'Organisation des Nations Unies proprement dite.

Il apparaît cependant indispensable, face aux nouvelles tâches, d'augmenter ses capacités dans le domaine militaire. Les responsabilités et les compétences des conseillers militaires du Secrétaire Général, par exemple, doivent être accrues, ainsi que les moyens de communication, de suivi des crises, voire de planification de circonstance. La nécessité d'un renseignement fiable et rapide pour la conduite des opérations et la sécurité des Casques Bleus ne peut plus désormais être sous-estimée. Plus généralement, les préoccupations proprement militaires liées à la mise en oeuvre des mandats du Conseil de Sécurité doivent être davantage prises en compte et intégrées de façon plus précoce et continue dans ses travaux et ceux du Secrétariat Général. Il appartient aux pays contributeurs potentiels d'améliorer la préparation aux missions de maintien de la paix et le système de prévision de la mise à disposition de forces.

Enfin la participation des forces françaises ne sera envisagée que si le mandat et l'opération répondent à certains critères politiques et militaires, qu'il importe de faire valoir dès la phase préalable de définition de la mission à l'ONU :

- les objectifs politiques généraux et particuliers de l'opération devront être d'emblée fixés, constituer un cadre de référence sans équivoque pour tous les pays contributeurs, et une perspective claire pour les responsables militaires sur le terrain ;

- il convient que le principe et le niveau de notre engagement correspondent à la hiérarchie de nos priorités stratégiques et des intérêts que nous entendons défendre dans le monde ;

- la répartition des responsabilités entre les représentants politiques de l'organisation et le commandement des forces, l'organisation de ce dernier, devront obéir à des règles mettant en évidence d'une part l'autorité du Secrétaire Général et de son représentant pour l'application générale du mandat et d'autre part les responsabilités propres du commandement militaire dans la conduite des aspects militaires des opérations ;

- la durée de la participation des unités françaises et les cas de retrait éventuel, si les conditions ayant prévalu lors de la décision initiale ne sont plus réunies, seront déterminés autant que possible dès l'origine par l'autorité politique nationale ;

- les modalités d'exécution des missions, en particulier les règles d'engagement, devront être approuvées au niveau politique, national et multinational.

Ces dispositions permettront de donner une assise solide et cohérente à nos engagements et renforceront l'efficacité, donc l'autorité, de l'Organisation des Nations Unies. Elles conditionnent notre participation active, sur une base nationale, ou dans le cadre de coalitions ou d'organismes militaires, à la mise en oeuvre des décisions du Conseil de Sécurité. La politique volontariste que la France préconise au service de la paix et du droit s'inscrit ainsi dans le cadre multilatéral qui lui confère toute sa légitimité.

3 - LA COOPERATION BILATERALE ET LES ACCORDS DE DEFENSE

Si la politique de défense se définit de plus en plus en cohérence avec des choix multilatéraux, voire multinationaux, l'existence d'un réseau diplomatique particulièrement dense, d'accords bilatéraux de coopération militaire et d'accords de défense continuera d'être pour la France un instrument d'influence important.

Utiles, selon le cas, à la sécurité des Etats, à la stabilité de certaines régions comme en Afrique, ou à la modernisation des appareils de défense, les accords bilatéraux sont appelés à connaître des réorientations. La nature des engagements d'Etat à Etat dans les accords de défense n'est pas en cause, mais un accent nouveau sera mis, s'agissant de la coopération, sur l'adaptation des systèmes militaires à l'Etat de droit et, au plan géographique, sur les relations avec les pays d'Europe centrale et orientale.

Dans certaines zones, le prépositionnement de forces régi par un accord bilatéral permet de manifester clairement notre engagement et notre solidarité et de défendre nos intérêts, par exemple une ligne de communication, tout en contribuant à la prévention et à la résolution des conflits, indispensable au développement économique des pays concernés. En outre, dans nombre de pays d'Afrique, la présence de missions militaires de coopération constitue par nature un moyen de prévention et une forme de prépositionnement. En cas de crises, elles peuvent remplir une mission d'alerte et de protection de nos ressortissants.

Les crises que traverse l'Afrique et les incertitudes considérables qui caractérisent son avenir pourraient inciter à un certain désengagement. Mais il convient de réaffirmer le caractère permanent de notre intérêt pour le continent. La présence

d'unités, même si des redéploiements peuvent paraître opportuns sur une longue période, reste nécessaire. Elle permet de surveiller les risques de crise et d'en limiter l'ampleur, le cas échéant, par des interventions rapides et limitées. Par ailleurs, la sensibilisation des armées africaines au respect de l'Etat de droit, leur déflation souvent nécessaire, la constitution ou la reconstitution de forces de sécurité garantes de l'ordre public sont des priorités. Cette action est essentielle pour permettre l'évolution vers la démocratie et le développement.

Les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale, avec lesquelles une série d'accords bilatéraux a été conclue en quelques années, bénéficieront d'une plus grande priorité dans l'allocation des ressources de la coopération militaire. La part de l'aide militaire qui leur est actuellement consacrée représente en effet, en 1993, moins de 2 % du montant global des dépenses nationales de coopération militaire.

L'intensification des relations entre les forces armées et les ministères de la défense de ces pays et les nôtres, la multiplication des liens concrets à tous les niveaux, les entraînements et exercices conjoints sont autant d'éléments de nature à conforter dans le temps à la fois l'évolution démocratique des appareils de défense de ces pays et le sentiment de solidarité entre la France et ces Etats.

Enfin, il faut relever que, dans d'autres régions du monde, des Etats sollicitent de la France la conclusion d'accords de défense ou l'obtention de garanties de sécurité. Il est vrai que la stabilité de certaines régions sensibles a un prix, tout comme l'objectif de maintien des armements au plus bas niveau possible. La réponse à de telles demandes dépend à chaque fois de l'analyse de nos intérêts stratégiques, des conditions de la sécurité internationale propres à la région et du poids des obligations qui en résultent. Il convient également de tenir compte, s'agissant des zones d'intérêt stratégique, de l'équilibre et de la complémentarité, pour faire face aux besoins opérationnels éventuels, entre le prépositionnement de moyens et la densité de nos capacités de projection de force.

4 - LES ACCORDS DE MAITRISE DES ARMEMENTS, DE DESARMEMENT ET DE LUTTE CONTRE LA PROLIFERATION.

La maîtrise des armements a longtemps été au centre des relations Est-Ouest. Baromètre de l'évolution de ces relations, les accords de maîtrise et de réduction des armements ont connu durant ces dernières années de grands succès avec la conclusion

successive d'accords d'une portée naguère inconcevable et ce, dans tous les domaines : armes nucléaires, armements chimiques et conventionnels, mesures de confiance. Du fait même de leur succès, et parce qu'ils s'inscrivent dans un contexte de changement radical des données stratégiques, les accords ou régimes de maîtrise des armements, de désarmement et de lutte contre la prolifération se trouvent aujourd'hui à la croisée des chemins.

• Une phase d'incertitudes

La phase très active allant de 1987 (accord soviéto-américain sur les forces nucléaires intermédiaires) à janvier 1993 (signature de la convention d'interdiction des armes chimiques à Paris ; du Traité START II entre Russes et Américains) a correspondu à un moment d'équilibre particulier entre les nations et à la recherche de mesures de stabilité politique et militaire. Elle semble pour un temps suspendue.

Une "course au désarmement" hâtive, qui ne tiendrait compte ni de l'application effective des engagements souscrits, ni du contexte international actuel, pourrait en effet être rapidement vouée à l'échec, voire conduire à des déséquilibres d'un type nouveau. De fait, s'ils sont le signe d'une volonté politique certaine de réduire les risques d'affrontement et s'ils participent, par eux-mêmes, au développement d'une sécurité collective fondée sur la coopération, les accords internationaux ambitieux de désarmement restent encore à appliquer. Or, les difficultés ne manquent pas.

Qu'il s'agisse des accords russe-américains, START sur les armes nucléaires ou de la convention sur les armes chimiques, les processus engagés seront longs. Ce n'est que lorsqu'ils auront produit des effets significatifs et lorsqu'il sera possible d'en dresser un premier bilan, que l'on pourra aller utilement de l'avant, en identifiant les domaines où faire porter de nouveaux efforts de désarmement.

Par ailleurs, dans plusieurs domaines de la lutte contre la prolifération, tous les Etats directement concernés ne sont pas parties aux conventions en cause (Convention sur les armes chimiques, TNP pour le nucléaire).

Le désarmement a un coût élevé. Il implique, pour les pays les plus armés, comme la Russie, un effort financier considérable, portant à la fois sur les destructions et sur la réorientation d'une partie du secteur productif. C'est un investissement à long terme. Dans le court terme, il suscite des résistances : l'application de la première période de réductions, au titre du Traité sur les Forces Conventionnelles en Europe, a

donné lieu à des revendications sur le nécessaire partage du fardeau des destructions entre pays riches et pays “en voie de transition”. Dans le cadre de la convention sur les armes chimiques, le même type de revendication apparaît, qui tend à imputer à certains Etats, dont la France, la charge de la destruction d’armes dont ils ont toujours dénoncé l’accumulation.

Certaines des évolutions politiques qui résultent de la recomposition de l’Europe ont également des conséquences. Le sort qui sera finalement réservé aux armes nucléaires déployées en Ukraine aura une influence sur l’économie des accords. De même, les normes de réductions du Traité FCE peuvent être appelées à des modifications : l’Ukraine, pour laquelle il est prévu un nombre de chars près de cinq fois plus élevé que celui retenu pour la France, sera peut être amenée dans le cadre du Traité à réduire encore à l’avenir le niveau de ses forces.

Les processus de désarmement doivent être strictement contrôlés afin d’en assurer la réalité. Il faut également veiller à leur sécurité et éviter tout risque de “fuite” et de dissémination des armes ou des technologies. Les réalisations de quelques pays proliférants ont montré certaines limites des instruments de contrôle des transferts de technologie nucléaire, même si ceux-ci constituent un frein. De même, en raison du caractère dual des activités biologiques et bactériologiques, le contrôle prévu dans la convention de 1972 n’a pas vraiment de prise sur les pays proliférants.

. Des réorientations

L’existence d’une menace majeure et bien définie, le souci de l’équilibre des forces entre deux alliances opposées ne peuvent plus servir de fil directeur à une politique de maîtrise des armements. Celle-ci dépend désormais de lignes de clivage beaucoup plus complexes. Les rapports entre le Nord et le Sud qui, pour beaucoup, devaient se substituer rapidement à l’affrontement Est-Ouest, ne sauraient constituer un cadre de référence de rechange.

La menace de la prolifération n’obéit pas à une logique géographique ni politique simple, elle exige d’être traitée au niveau mondial. Elle nécessite une coopération internationale. La recherche d’accords progressivement plus contraignants sur le plan juridique doit s’accompagner de politiques agréées et coordonnées, à la fois entre les Etats détenant les technologies sensibles et entre ces Etats et ceux qui pourraient être tentés par une politique de prolifération.

Un cercle proprement européen en matière de maîtrise des armements sera par ailleurs maintenu, il contribuera à une forme d'assurance de sécurité pour les anciens alliés de l'URSS et à la préservation de la stabilité militaire en Europe centrale et balkanique. La stabilité militaire et l'équilibre des forces dans certaines sous-régions précises, aux Balkans, dans le Caucase, peuvent en être renforcées.

Enfin, une attention particulière sera portée aux crises et aux conflits régionaux. L'adoption hors d'Europe d'outils développés au sein de la CSCE (mesures de confiance, limitation des équipements militaires majeurs, prévention des crises) peut offrir, selon des formules adaptées aux circonstances locales, une contribution à la stabilisation de situations de crise et à la prévention de leur extension. Les réflexions dans le cadre du processus de paix au Moyen-Orient intègrent cette dimension.

. Des outils nouveaux

Les traités existants devront prendre en compte l'évolution de négociations en cours (par exemple : exercice d'harmonisation des accords FCE, situation de l'Ukraine et accords START) et être complétés dans des domaines aujourd'hui encore marginaux : armes dites inhumaines, modifications de l'environnement dans un but agressif etc. Le développement des activités spatiales militaires appelle probablement l'adoption de mesures de transparence et de confiance pour éviter de voir l'espace entrer à son tour dans une course aux armements. Les données nouvelles de la situation internationale et la priorité qui s'attache à la lutte contre la prolifération permettent d'envisager favorablement l'élaboration d'un traité d'interdiction complète des essais nucléaires à condition qu'il soit universel et vérifiable, tout en s'assurant qu'il ne fait pas obstacle au maintien de la crédibilité de notre dissuasion. La mise en oeuvre des accords conclus ces dernières années suppose la bonne application des mesures de vérification et de renforcement de la confiance, comme le Traité Ciel Ouvert.

Une grande priorité dans les efforts internationaux doit, on le voit, être accordée à la transparence et à la vérification.

- L'effort de transparence permet de mieux connaître les intentions, en matière de défense, des pays qui y participent. Il a reçu un début d'application universelle avec la création du Registre de l'ONU sur les transferts d'armes qui a donné lieu à une première transmission d'information en avril 1993. Limitée pour l'instant à sept grandes catégories d'armes, la liste des informations à fournir sera vraisemblablement

affinée et étendue. Des mesures plus contraignantes de restriction des transferts, au nom de la lutte contre les accumulations excessives d'armes, sont à envisager.

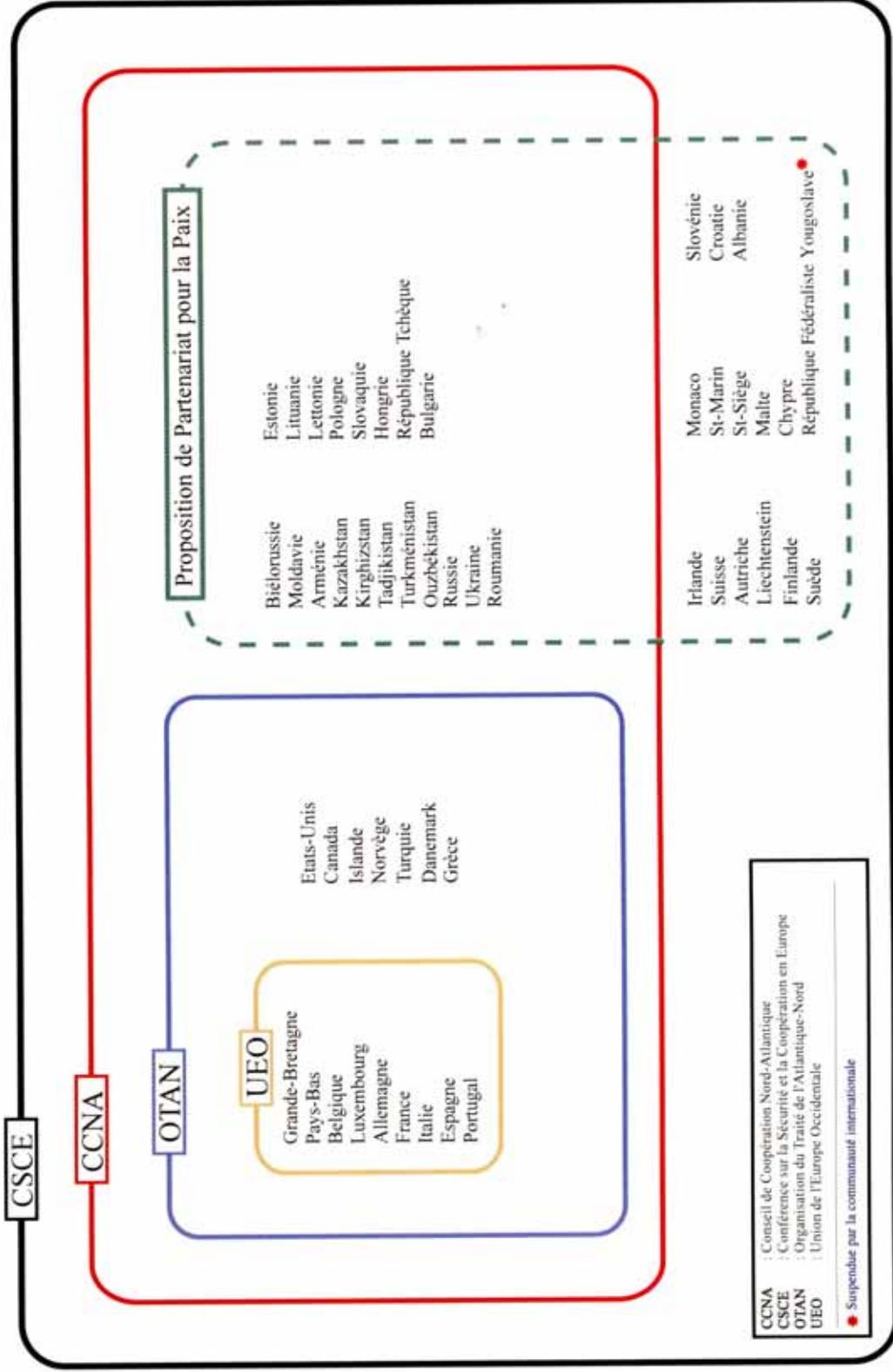
- Le rôle de la vérification dans l'application effective des accords est désormais largement reconnu. Prévues dans les documents de la CSCE parmi les mesures destinées à renforcer la confiance, elles font l'objet de procédures très précises et contraignantes dans les accords de maîtrise des armements conventionnels (FCE) ou nucléaires (FNI, START).

En ce qui concerne la prolifération, elle constitue un véritable défi. Les contrôles doivent porter prioritairement sur les matières nucléaires, les laboratoires, les transferts de chercheurs et d'ingénieurs, les ventes ou cession de vecteurs et de certains produits chimiques sensibles.

Afin de rendre les contrôles plus efficaces, l'extension des moyens des organismes internationaux, malgré leurs limites, est une évolution nécessaire. Un organisme international spécifique a été créé pour l'application de la convention sur les armes chimiques. La constitution sur demande d'équipes spécialisées au profit du Conseil de sécurité est une solution bien adaptée. Pour la prolifération balistique, outre un renforcement des dispositions du régime MTCR, une transparence accrue et la surveillance par les échanges d'informations et les moyens techniques des grands programmes de missiles dans le monde sont hautement souhaitables.

Il faut cependant souligner que la vérification, surtout lorsqu'elle porte sur des instruments de maîtrise des armements impliquant un grand nombre de pays, est extrêmement coûteuse. Ce coût peut avoir un effet dissuasif et faire hésiter certains Etats à s'engager dans cette voie. Ainsi, peuvent s'expliquer, en partie, les réticences rencontrées à l'occasion de la mise au point de nouvelles conventions. Les demandes de partage des coûts devront à l'avenir être prises en compte.

La théorie des ensembles appliquée à l'Europe des Alliances



2ème PARTIE

STRATEGIES ET CAPACITES

Chapitre 4 : La stratégie de défense

La France ne se connaît pas aujourd'hui d'adversaire désigné. Sa stratégie reste par essence défensive. Le refus de la guerre ou de la bataille conventionnelle et nucléaire qui fonde la doctrine de dissuasion continuera de l'inspirer. Il reste l'une des bases du consensus national indispensable en matière de défense.

Mais notre stratégie de défense, fondée sur la dissuasion nucléaire, a été conçue au coeur de la guerre froide, au plus fort de la division bipolaire du monde, dont elle rejetait d'ailleurs le principe. Il est donc naturel de s'interroger sur sa validité et son évolution éventuelle, compte tenu des nouvelles données de l'environnement politico-stratégique. L'avenir de la dissuasion et les modalités de notre autonomie stratégique sont au coeur de cette réflexion.

Les objectifs assignés à notre système de défense dans ce contexte conduisent à certaines mutations dans nos concepts, notamment en ce qui concerne la place respective des armes nucléaires et conventionnelles.

La diversification des menaces et des risques amène par ailleurs à définir les principales hypothèses d'engagement de nos forces. Celles-ci permettent d'affiner les analyses stratégiques et opérationnelles.

Les missions des forces armées se déduisent de cet ensemble.

1 - UNE STRATEGIE RENOUVELEE

Nos moyens de défense auront à faire face à des scénarios beaucoup plus divers que dans le passé, souvent différents de ceux pour lesquels ils ont été conçus jusqu'ici. Il importe de définir un modèle général conforme à nos objectifs et adapté à la nouvelle donne. Les évolutions stratégiques ne modifient pas les principes de la dissuasion nucléaire, mais peuvent influencer sur notre posture et nos besoins. Surtout, un équilibre différent se dessine entre la dissuasion et l'action dans les missions de nos forces, qui modifie en partie le rôle des moyens conventionnels.

1.1. - Principes

• Un modèle de défense équilibré

La stratégie de défense a pour finalité, conformément aux objectifs définis précédemment, d'assurer la défense des intérêts vitaux de la France, de conforter son choix européen et de répondre à sa vocation internationale. Puissance à la fois continentale et maritime, notre pays doit être en mesure de défendre ses intérêts, seul ou en participation, dans de nombreuses régions du monde, sans pour autant prétendre à une capacité d'action globale. Cela résulte tout à la fois de la situation géographique de notre pays, de la nature de ses besoins stratégiques et de ses responsabilités de puissance. Ces objectifs fondamentaux conduisent au choix d'un modèle équilibré qui écarte deux extrêmes.

D'une part, celui d'une stratégie axée exclusivement sur la sanctuarisation du territoire national. Cette option de repli serait en théorie concevable après la détente résultant du reflux des armées de l'ex-URSS. Mais elle impliquerait un large renoncement à la vocation de la France et à son rang.

D'autre part, une option orientée exclusivement sur des missions de maintien de la paix et de l'ordre international. Elle déboucherait sur un modèle de "corps expéditionnaire", reposant sur deux hypothèses incertaines ou dangereuses : le choix par la nation d'une politique interventionniste et l'idée que tout risque de voir réapparaître une menace majeure contre l'Europe occidentale a disparu. De fait, cette stratégie effacerait progressivement la dissuasion nucléaire du concept de défense et conduirait à s'en remettre pour notre défense aux seules garanties de l'Alliance Atlantique, créant des dépendances contraires au principe de notre autonomie stratégique.

Seul un modèle équilibré, garantissant notre indépendance et permettant notre participation à la stabilité internationale, paraît à même de répondre aux intérêts et ambitions de notre pays dans l'environnement mouvant qui caractérise l'ère stratégique nouvelle. Il doit prendre en compte rapidement ses principales caractéristiques.

• **Des facteurs nouveaux**

Au-delà de la diversité et du caractère souvent imprévisible des crises, il faut surtout relever les traits suivants :

- succédant à l'attente et à la préparation de l'affrontement majeur, la prévention et la gestion de crises longues, d'intensités variables, dominent désormais, requérant des instruments que nous ne possédons pas toujours ;

- les crises et les opérations, du fait de l'éloignement des menaces, se déroulent plus souvent à une distance importante du territoire national ; cette évolution est lourde de conséquences, par exemple en ce qui concerne le choix de nos moyens ou la nature des relations à établir, le cas échéant, entre les forces qui seraient projetées et notre dissuasion nucléaire ;

- la plupart des conflits ne semblent pas cependant devoir revêtir, au moins au départ, une forme mettant en cause nos intérêts vitaux, même si les risques d'enchaînement ne sauraient être négligés ;

- nos moyens de prévention et d'action seront employés, dans la très grande majorité des cas, de concert avec nos partenaires ou alliés, dans des ensembles multinationaux ;

- la prolifération d'armes de destruction massive peut rendre nécessaire au fil du temps des stratégies et des mesures de protection spécifiques.

Ces nouvelles caractéristiques appellent des modifications de notre stratégie militaire et de notre système de forces.

. Une nouvelle complémentarité entre dissuasion et action

Le choix fondamental de la France, en 1959, en faveur de la stratégie nucléaire reposait sur un double fondement : le souhait de protéger nos intérêts vitaux contre les menaces de pays plus puissants ; le souci d'assurer en toutes circonstances notre indépendance et notre liberté d'action politique.

Ces deux motivations sont affectées par l'évolution internationale récente. La première, en raison de la disparition de l'Union Soviétique, semble devenue moins pressante. La seconde devient primordiale. La détention d'un armement nucléaire indépendant, adapté autant que nécessaire aux risques stratégiques qui prévaudront dans les années à venir, demeurera un moyen essentiel pour la France de disposer de la marge de liberté dont elle a besoin pour défendre ses intérêts. L'indépendance nationale, celle de l'Europe à l'avenir, sont sans nul doute attachées à la possession de telles armes.

Mais les conditions de l'autonomie stratégique peuvent se modifier partiellement. Dans les dix années qui viennent, celle-ci ne reposera plus seulement sur la dissuasion nucléaire, le rôle de ces armes devenant, fût-ce temporairement, moins central, pour au moins deux raisons. D'une part, des menaces contre nos intérêts vitaux se sont estompées ou éloignées. D'autre part, les moyens des armées sont et seront, néanmoins, fortement sollicités pour des missions extérieures de prévention ou de règlement des crises, sans risque direct d'escalade nucléaire ni perspective de guerre totale.

Une telle évolution conduit à tirer deux séries de conséquences :

* Notre autonomie stratégique sera dans ce cadre de plus en plus tributaire de notre aptitude à maîtriser quelques fonctions clés, hors nucléaire proprement dit :

- l'intelligence des situations, notamment par le renseignement - qui permet la prévision et l'appréciation autonome des événements et donne ainsi la capacité de décider rapidement, en opérant des choix éclairés ;

- la maîtrise des situations complexes, où se mêlent les dimensions politiques, militaires et régionales du point de vue de la stratégie, les dimensions multinationales et interarmées dans le domaine militaire ;

- la mobilité stratégique, pour être libre de nos mouvements, et pouvoir projeter les forces en temps utile au bon endroit.

* L'articulation entre les moyens nucléaires et les moyens conventionnels est anelée à évoluer. Dans la conception de 1972, les moyens militaires classiques eux-mêmes s'intégraient dans la manoeuvre générale de la dissuasion, les forces nucléaires et conventionnelles étant en particulier très étroitement associées dans le scénario, majeur, d'engagement total en Europe. Les capacités conventionnelles avaient été dimensionnées et organisées d'abord pour constituer le volet non immédiatement nucléaire de la dissuasion, ensuite seulement pour faire face à la défense de nos intérêts et de nos engagements dans le monde. Les priorités dans la définition du rôle des armes conventionnelles sont désormais inversées par rapport à la définition du Livre Blanc de 1972, du fait de l'évolution géostratégique.

Ainsi chaque catégorie d'armement connaît une évolution : les systèmes nucléaires doivent garantir la crédibilité de la dissuasion dans des circonstances plus diversifiées que naguère ; les moyens conventionnels sont appelés à jouer dans certains cas un rôle stratégique propre.

Dès lors que les intérêts vitaux de la France ne sont plus menacés de façon immédiate mais qu'en revanche ceux de la communauté internationale dont dépend notre sécurité le sont, il n'est pas anormal que les forces conventionnelles engagées au service de la sécurité collective tendent à occuper une place plus centrale. A la limite, la dissuasion nucléaire, dans ces cas de figure, garantit que les forces conventionnelles ne seront pas contournées : le rôle que celles-ci avaient pendant la guerre froide est alors joué par les forces nucléaires ; il n'y a pas de rupture dans la stratégie, mais évolution des rôles respectifs des moyens nucléaires et des moyens conventionnels en fonction des scénarios.

L'association de la dissuasion et de l'action dans notre stratégie de défense semble ainsi évoluer vers un nouvel équilibre. L'accent, dans le nouveau contexte, est mis davantage sur le second terme mais, dans le même temps, des limites sont posées face à la multiplication des risques d'intervention : une hiérarchisation claire des priorités doit être respectée dans la défense extérieure de nos intérêts, au premier rang

desquels les intérêts vitaux et stratégiques ; la dissuasion elle-même reste la base de notre stratégie ; l'accent sera également mis sur la prévention dans le concept de défense.

1.2. - La dissuasion nucléaire

La dissuasion nucléaire repose sur la perception par tout adversaire des risques inacceptables, hors de proportion avec l'enjeu du conflit, qu'entraînerait une agression contre notre pays. L'intensité des effets destructeurs de l'arme nucléaire, la terreur qu'elle inspire, ont donné à la notion militaire classique de dissuasion une portée stratégique radicale, auparavant inconnue. C'est pourquoi la stratégie nucléaire française est une stratégie de dissuasion, rejetant toute confusion entre dissuasion et emploi.

. Evolution du contexte

Avant de décrire plus précisément le concept retenu, il est utile de mesurer l'impact éventuel des principaux changements de l'environnement international sur notre politique et notre stratégie nucléaires militaires. Les plus généralement invoqués concernent l'évolution des menaces après la disparition de l'Union Soviétique, les promesses du désarmement, les perspectives du projet européen et les progrès des armes conventionnelles.

- L'évolution des menaces et des risques. La guerre froide est terminée ; mais l'ère nucléaire continue. Notre force nucléaire était centrée sur la menace conventionnelle et nucléaire représentée par l'Union Soviétique et le Pacte de Varsovie, et les caractéristiques de nos systèmes, toujours établis selon une appréciation de suffisance, ont été conçues essentiellement en fonction des systèmes défensifs de cet Etat. Cette justification centrale peut sembler moins pertinente. La Russie est aujourd'hui un facteur d'incertitudes et de risques, non une menace. Pour autant, nous ne saurions ignorer la permanence d'un potentiel surpuissant à l'est du continent européen. Cet arsenal est d'ailleurs, à l'heure actuelle, partiellement réparti entre plusieurs Etats, ce qui est plutôt un facteur d'augmentation que de diminution du risque.

Des risques nouveaux sont susceptibles de se concrétiser au début du siècle prochain avec la prolifération. Il existe une forte probabilité qu'un nombre restreint d'Etats poursuivent leurs travaux et parviennent alors, malgré les contrôles

internationaux, à la capacité nucléaire. La détention, par des puissances moyennes, d'armes rudimentaires capables d'atteindre le territoire européen, une zone d'intérêt stratégique ou des forces projetées à l'extérieur, doit être envisagée dès à présent. Il faut par ailleurs tenir compte des risques que pourrait représenter, pour nos intérêts vitaux, la prolifération d'armes de destruction massive, chimiques ou biologiques.

Cette évolution n'entraîne en elle-même aucun changement doctrinal de notre part. Il s'agit toujours de dissuader l'adversaire par la menace de dommages inacceptables. La dissuasion, pour conserver sa pertinence et son efficacité, doit pouvoir rester crédible dans tous les cas de figure. Les scénarios dans lesquels elle peut être amenée à s'exercer se diversifient : rapport avec des grandes puissances actuelles ou nouvelles, rapport avec des puissances régionales qui viendraient à mettre en cause nos intérêts vitaux.

- Les promesses du désarmement. Celui-ci bénéficie d'abord en profondeur au continent européen, lieu d'accumulation de formidables arsenaux pendant quarante ans. Les armements nucléaires tactiques sol-sol, les potentiels conventionnels, les armes chimiques ont fait l'objet de décisions de réduction ou d'élimination selon le cas.

Les arsenaux centraux américain et russe sont eux-mêmes touchés, en particulier par les accords Start II. Si elles sont appliquées, les décisions des deux puissances qui avaient enclenché le surarmement nucléaire aboutiront à une diminution de 70% du nombre de leurs armes stratégiques pour atteindre les chiffres de 3 000 à 3 500 têtes. La structure des arsenaux serait durablement affectée, avec la suppression et l'interdiction des missiles balistiques sol-sol à têtes multiples guidées indépendamment (MIRV) ainsi que des missiles stratégiques mobiles. L'évolution de la gamme des engins dits "tactiques" est plus difficile à évaluer, car elle ne fait pas l'objet d'engagement contractuel.

Pour souhaitable qu'elle soit, une telle évolution n'aurait pas d'incidence sur le volume de nos propres forces. Celui-ci, conformément au principe de suffisance, est déterminé par la capacité d'infliger des dommages inacceptables à n'importe quel agresseur et non par un souci d'équilibre entre forces, qui n'a guère de sens s'agissant des armes nucléaires. Si ce volume peut varier en fonction de la densité et de l'efficacité des systèmes de défense à traverser, il n'est en aucun cas proportionnel à la taille de l'arsenal offensif adverse.

- Le projet européen. La problématique d'une doctrine nucléaire européenne est appelée à devenir une des questions majeures de la construction d'une défense européenne commune. L'acuité du sujet s'affirmera à mesure que l'Union Européenne réalisera son identité politique en même temps que son identité de sécurité et de défense. Une telle perspective demeure éloignée, mais ne doit pas être perdue de vue. Avec le nucléaire, en effet, l'autonomie de l'Europe en matière de défense est possible. Sans lui, elle est exclue.

Le dialogue engagé avec la Grande-Bretagne, qui a commencé de prendre en compte cette dimension, doit être poursuivi et approfondi. Cela n'exclut pas des échanges avec d'autres partenaires.

Il n'y aura cependant de doctrine nucléaire européenne, de dissuasion européenne, que lorsqu'il y aura des intérêts vitaux européens, considérés comme tels par les Européens et compris comme tels par les autres. D'ici là, la France n'entend diluer les moyens de sa défense nationale en un tel domaine sous aucun prétexte.

- Le succès des thèses sur la "dissuasion conventionnelle". Elles reposent sur l'idée que certaines technologies classiques sophistiquées conférerait à ceux qui les détiennent une supériorité radicale, permettant de minorer à l'extrême, voire d'éliminer la part du nucléaire dans les défenses. Il est illusoire et dangereux de prétendre qu'elles pourraient avoir pour effet, comme les armes nucléaires, d'empêcher la guerre. Toutes les **leçons de l'Histoire** plaident en sens opposé. Ces conceptions valorisent les rapports de forces conventionnelles, par nature instables et fondés sur des stratégies d'emploi, de préparation et de conduite de la guerre. Elles suggèrent la possibilité de résoudre les problèmes internationaux par l'emploi de la force et entraînent la course aux armements. Elles ne sont pas compatibles avec notre stratégie. Loin de se substituer à la dissuasion nucléaire, une dissuasion dite conventionnelle ne ferait que s'y ajouter. Cela ne signifie par pour autant qu'un nouveau rôle pour les moyens non nucléaires ne soit, comme on l'a dit, à préciser.

• **Concept de dissuasion**

L'analyse des évolutions qui viennent d'être décrites conduit à **confirmer** à la fois la pertinence du concept de dissuasion et le bien-fondé du choix français en faveur de l'armement nucléaire.

La nécessité de disposer d'armes nucléaires dans le nouveau contexte stratégique demeure, au plan politique comme un élément majeur de l'indépendance de la France, au plan militaire face à des risques moins immédiats que naguère, plus diffus et variés, mais persistants ou peut-être croissants sur la période prévisible. En outre, l'arme nucléaire reste le moyen de pallier, si nécessaire, d'éventuelles insuffisances dans d'autres domaines et permet d'éviter une "course aux armements conventionnels", contraire à notre politique de défense et insupportable sur le plan financier.

Le concept français continuera de se définir par la volonté et la capacité de faire redouter à un adversaire, quel qu'il soit et quels que soient ses moyens, des dommages inacceptables, hors de proportion avec l'enjeu d'un conflit, s'il cherche à s'en prendre à nos intérêts vitaux. Seules les armes nucléaires ont aujourd'hui une telle capacité en raison de leur pouvoir destructeur et imparable. C'est pourquoi elles ont aussi pour vertu d'empêcher la guerre générale, de "rendre inconcevable le recours à la guerre totale comme moyen actif de la politique" (Livre Blanc 1972).

Notre dispositif de dissuasion doit être réservé à la protection de nos intérêts vitaux, quelles que soient l'origine et la forme de la menace. Il n'y a pas lieu de donner une définition trop précise de ces intérêts (cf chapitre 2) qui relèvent de la liberté d'appréciation des plus hautes autorités de l'Etat. Néanmoins, le libre exercice de notre souveraineté, l'intégrité du territoire national, de ses dépendances et de ses approches aériennes et maritimes en constituent le cœur.

En contrepartie de cette incertitude, nous devons disposer d'une capacité de marquer, le moment venu, dans des situations diverses, la limite de ces intérêts vitaux et de rappeler sans ambiguïté notre détermination : c'est le rôle de l'ultime avertissement.

Tel qu'il vient d'être rappelé, le concept de dissuasion est inchangé. Il suppose, quelles que soient les évolutions géostratégiques, le maintien d'une double crédibilité, politique et technique. Tout adversaire doit acquiescer la conviction que l'autorité politique française est en mesure de le menacer de façon crédible de recourir à une frappe insupportable pour lui au regard de l'enjeu. L'autorité politique française doit disposer à tout moment des moyens nécessaires et suffisants, à la fois sûrs et adaptés aux diverses situations auxquelles elle peut avoir à faire face. Cela peut impliquer notamment que ces moyens soient toujours au-dessus du seuil de suffisance par rapport à la menace, afin d'éviter que l'autorité politique ne se trouve dans une impasse et paralysée.

Le rôle essentiel de la dissuasion nucléaire dans notre politique de défense va de pair avec la préservation de notre capacité d'évolution technologique, en fonction de l'adaptation aux variations du contexte international ou des mutations scientifiques et techniques. A défaut, la crédibilité à long terme de la dissuasion serait certainement compromise. Dans ce cadre, le programme de simulation des essais constitue une priorité, déjà mise en oeuvre dans le budget de 1994, et qui devra être renforcée dans les années suivantes.

• Posture des forces nucléaires

Si les grands principes de la stratégie de dissuasion demeurent, dans la mesure où ils correspondent aux nécessités permanentes de l'ère nucléaire, il n'en va pas de même des moyens qui la servent et de leur posture.

Il convient de tirer les conséquences générales sur nos moyens de la situation qui vient d'être décrite :

- les forces nucléaires doivent être capables en permanence de remplir deux fonctions :

- infliger une frappe occasionnant des dommages inacceptables et susceptible de s'exercer en second ;

- procéder à une frappe limitée sur des objectifs militaires en vue de l'ultime avertissement ;

- la crédibilité de notre posture dissuasive repose sur la disposition de moyens suffisamment souples et diversifiés, offrant, le moment venu, des options différenciées au Chef de l'Etat.

- la consistance de l'arsenal doit pouvoir s'adapter aux évolutions de la situation internationale, au progrès technique, à l'état des défenses d'adversaires potentiels, dans le respect du principe de suffisance ;

- les niveaux d'alerte, comme le nombre de sous-marins à la mer, sont modulés avec ceux des menaces.

1.3. - Une nouvelle stratégie d'emploi des moyens conventionnels

Une véritable conversion doit être opérée progressivement dans le rôle des moyens conventionnels. C'est désormais leur emploi en dehors d'un contexte nucléaire proprement dit qui domine, même s'il convient de prévoir, notamment au début du siècle prochain, des hypothèses où nous contribuerions à des interventions multinationales dans des crises où seraient impliquées des puissances nucléaires régionales, ou encore, à plus long terme, la réapparition d'une menace majeure contre l'Europe occidentale.

La fonction d'interdiction du contournement de la dissuasion nucléaire est bien entendu maintenue, mais devient seconde par rapport à la capacité de participer à la résolution de crises régionales. C'est dire que les moyens conventionnels sont dorénavant définis d'abord par leur aptitude propre à contribuer à la prévention, à la limitation ou au règlement par la force, si nécessaire, de ces crises ou de conflits régionaux ne présentant pas le risque d'escalade aux extrêmes. Si ce dernier cas de figure se présente, ces mêmes moyens retrouvent leur fonction traditionnelle dans la manoeuvre de dissuasion, en matérialisant la volonté de défense de nos intérêts vitaux et en nous permettant de tester la détermination et les moyens de l'agresseur éventuel.

Dans le cadre ainsi tracé, les moyens conventionnels sont appelés à jouer un rôle dans notre stratégie sous trois formes, la prévention, l'action et la protection.

• La prévention

Il s'agit d'un volet prioritaire de notre stratégie de défense, celui aussi où nos insuffisances sont sans doute les plus manifestes. La gamme des modes d'action est étendue : diplomatiques, économiques, politico-militaires, militaires, etc...

Ces moyens peuvent être mis en oeuvre pour, en particulier :

- prévenir l'apparition de situations potentiellement dangereuses et de menaces directes ou indirectes ;

- prévenir l'usage de la force ;

- contenir les crises et les conflits au plus bas niveau possible.

Les moyens de prévention peuvent être distingués selon que l'on entend exercer une action à long terme, à moyen terme ou à court terme sur les risques de crises ou de conflits.

. Leur prévention sur le long terme implique bien sûr de façon privilégiée des moyens non militaires. Le renforcement des accords de maîtrise des armements, de désarmement, de transparence et de vérification va, à l'évidence, dans ce sens. Du point de vue de la politique de défense, le développement, le déploiement et l'exploitation de moyens de renseignement apparaissent cruciaux pour la prévention, la prévision et la compréhension des conflits, l'évaluation de l'efficacité des stratégies de prévention, enfin la préparation et, le cas échéant, la conduite des actions. Le renseignement intervient de fait, à tous les stades.

. Pour assurer une prévention sur le moyen terme, la coopération militaire technique et le repositionnement de forces sont les principaux instruments pour la Défense. La pertinence du déploiement de nos forces repositionnées par rapport à nos intérêts stratégiques ainsi que l'efficacité et les modalités de la coopération technique seront régulièrement réévaluées.

. La prévention des crises à court terme, enfin, s'appuie sur l'activation progressive des moyens repositionnés, sur des actions d'assistance opérationnelle avec, le cas échéant, la mise en oeuvre d'opérations spéciales, ainsi que la démonstration et la présence de moyens navals, aériens ou terrestres, permettant également d'exercer une menace d'intervention ou de rétorsion.

Le recours à des forces repositionnées ou déployées pour la circonstance peut s'utiliser à des fins dissuasives. En cas d'échec, la stratégie entre dans le domaine de l'action.

. L'action

Les hypothèses d'emploi de nos forces et l'évolution du concept stratégique font ressortir des caractéristiques nouvelles par rapport à la période qui vient de s'achever :

- l'exigence croissante d'actions combinées sur le double plan interarmées et multinational ;

- l'importance de l'acquisition d'une marge de supériorité technologique dans le domaine conventionnel, qui résulte logiquement du découplage partiel entre les moyens conventionnels et nucléaires, caractéristique de la nouvelle donne ;

- l'apparition de missions d'un type nouveau, à l'occasion du rôle accru des opérations de maintien de la paix pour garantir la stabilité et la sécurité internationales ; ces missions requièrent des moyens spécialisés, adaptés à des contextes de **conflits** de basse ou moyenne intensité, à mi-chemin entre la guerre ouverte et l'état de paix, dans des environnements souvent urbains et complexes.

En ayant à l'esprit ces différents enseignements, plusieurs modalités d'action sont retenues :

- l'action militaire limitée vise à maintenir une crise ouverte ou naissante à son plus bas niveau possible, soit par une action préemptive, soit par des actes de rétorsion, permettant de réduire de façon significative le potentiel militaire adverse. Pour l'essentiel, de telles actions ne peuvent s'envisager que si elles sont entreprises sous l'égide d'une organisation internationale compétente pour autoriser un tel emploi de la force ;

- les actions de combat ou de guerre, en réponse à une agression ou à l'occasion d'une intervention extérieure sous mandat international ;

- les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, sous l'égide des Nations Unies ou d'organisations régionales telles que la CSCE, davantage apparentées à des actions de maintien de l'ordre, même complexes et périlleuses pour la vie des hommes, qu'à des actes de guerre.

Dans tous ces cas, la stratégie française met l'accent sur la capacité des forces armées à arrêter la guerre, à limiter un conflit, et non à soutenir des guerres conventionnelles longues, incertaines et coûteuses.

• La protection

La protection constitue une dimension de la stratégie de la France qui appelle également une modernisation. La protection du territoire national et de ses approches est une mission permanente des forces armées et un objectif constant de notre politique de défense.

La prolifération des armes de destruction massive nucléaires, biologiques, chimiques, associées ou non à des vecteurs balistiques, posera des problèmes nouveaux à notre appareil de défense, tant pour la protection du territoire que pour celle des forces françaises déployées à l'extérieur. Ce défi concerne d'ailleurs la plupart des pays européens et de l'Alliance atlantique.

Les risques induits par les diverses formes de prolifération ne peuvent être combattus par un seul type de réponse. Il convient de faire appel à un spectre large de modes d'action, combinant des mesures de prévention, des sanctions internationales, l'exercice de la dissuasion et enfin l'emploi de certains moyens de défense proprement dits.

Un équilibre doit alors être recherché dans la stratégie militaire à définir pour répondre à ces menaces, entre l'exercice de la dissuasion, les actions de prévention et d'interdiction, et les défenses possibles. Dans le domaine de la lutte antimissiles, l'étude de celles-ci concerne, à ce stade les capacités de défense aérienne et de détection, notamment spatiale. Ce domaine représente un véritable défi technologique à l'horizon du Livre Blanc. Le développement de certains systèmes de défense aérienne, dont les programmes sont en cours, en systèmes antimissiles est aussi à l'étude et sera encouragé.

Compte tenu de la variété des formes que peuvent revêtir les menaces - les armes pouvant être emportées par des vecteurs très divers, principalement aéronefs, missiles aérobie, missiles balistiques - priorité sera donnée dans ce domaine à l'étude d'un concept et des moyens d'une défense aérienne élargie.

*

Au point de rencontre des principales tendances de l'évolution stratégique et des grandes orientations de notre stratégie de défense, il est possible de décrire les hypothèses d'emploi de nos forces jugées les plus plausibles. Une telle méthode ne saurait prétendre à l'exhaustivité, mais la sélection de scénarios est déjà la marque de certains choix.

Cet instrument a paru utile, à la fois pour exposer, plus concrètement que sur la base de seuls principes, les enjeux de notre défense, et pour affiner les analyses, vérifier la cohérence de nos concepts de défense, déterminer progressivement le meilleur équilibre stratégique adapté aux situations.

2 - LES HYPOTHESES D'EMPLOI DES FORCES

Six scénarios d'emploi des armées et de la gendarmerie nationale ont été retenus, ils s'efforcent de couvrir l'éventail des principales hypothèses, en l'absence d'adversaire désigné et de menace aisément mesurable.

Le premier critère est un souci de mise en cohérence avec l'analyse des menaces et des risques sur la période couverte par cet ouvrage. Il a ainsi été tenu compte, en premier lieu, d'une part du degré de plausibilité des événements envisagés, d'autre part du type de décisions qui seraient alors prises par les responsables français, seuls ou, dans la majorité des cas, avec leurs partenaires étrangers. A cet égard, la forte éventualité de crises ou conflits régionaux dès le début de la période, dans la conjoncture internationale nouvelle, conduit à placer les scénarios correspondants en tête, alors que l'éventualité d'une réapparition d'une menace majeure contre l'Europe occidentale, du type de celle du Pacte de Varsovie, très peu vraisemblable sur une période relativement longue a été considérée comme une hypothèse à part, non déterminante à ce jour pour définir les forces conventionnelles. Elle conduit au demeurant à prévoir un concept spécifique de changement de format.

Le niveau d'obligations auxquelles la France serait tenue entre également en considération. C'est pourquoi deux des principales hypothèses d'engagement purement national du pays - menace d'agression sur les départements et territoires d'outre-mer, mise en jeu des accords de défense - figurent dans ce tableau. Leurs probabilités d'occurrence sont extrêmement différentes. Mais, dans les deux cas, une réaction de nos forces serait impérative.

La densité de l'engagement français et l'intensité des combats ou de la violence constituent un troisième paramètre. Les différents types d'action, tels qu'esquissés précédemment, sont pris en compte - de l'opération de maintien de la paix à la guerre totale.

Ces hypothèses ne sont ni conçues ni présentées simplement comme des "scénarios de crise" dont il s'agirait de décrire le ou les déroulements possibles. Ils incluent une brève appréciation du type de réponses possibles, des objectifs qui seraient recherchés, de la stratégie qui serait appliquée.

Ce processus itératif, qui sera approfondi et prolongé lors de la planification et de la programmation de défense, permettra de faciliter la détermination des capacités requises des armées et de la gendarmerie nationale - évoquée au chapitre suivant. Il faut souligner d'emblée que celles-ci nécessitent, dans la plupart des scénarios, des ressources puisées à la fois dans les forces de projection, dans les moyens assurant en permanence la sûreté du pays et dans les structures de soutien.

Enfin, il faut indiquer une différence de nature entre deux des scénarios et les autres, selon qu'est ou non en jeu la mise en cause de nos intérêts vitaux.

Scénario 1 - Conflit régional ne mettant pas en cause nos intérêts vitaux

L'affirmation de puissances régionales dotées de moyens conventionnels considérables devrait croître au cours de la période, en dépit de la mise en oeuvre d'accords de maîtrise des armements. Des conflits entre puissances régionales sont susceptibles de mettre en cause nos intérêts stratégiques de façon indirecte ou directe ; des interventions internationales visant à assurer le rétablissement de la paix et du droit international peuvent impliquer des confrontations avec de telles puissances.

Pour la France, les zones d'intérêt prioritaire pouvant être affectées par de tels événements, se situent en Europe, en Méditerranée et au Moyen Orient. La nécessité de projections plus lointaines, de l'ordre de 5 000 à 7 000 km n'est pas à exclure.

La menace régionale serait constituée par des forces conventionnelles souvent équivalentes, en volume et au moins partiellement en nature, à celles des nations occidentales. Les arsenaux incluent déjà et comporteront de façon croissante certains matériels modernes de haut niveau, tels que des engins balistiques ou aérobies, des armes chimiques ou biologiques, des sous-marins. Les potentiels considérés atteignent

souvent plusieurs milliers de chars, plusieurs centaines d'avions et d'hélicoptères. Dans ces conditions, les risques pesant sur nos intérêts, nos voies d'approvisionnement ou même les pays auxquels nous lie un accord de défense, sont importants. Notre participation à une action internationale pourrait également entraîner des représailles sur le territoire national ou à l'égard de nos ressortissants à l'étranger, en particulier par la voie d'actes de terrorisme.

Cette hypothèse peut donc déboucher sur des engagements de haute intensité.

En cas d'intervention, nos forces agiraient sous mandat international dans le cadre de l'Alliance atlantique, de l'Union de l'Europe occidentale, à terme de l'Union Européenne, ou enfin d'une coalition. Elles contribueraient à la réalisation d'un ou de plusieurs des objectifs suivants :

- mettre fin à une agression extérieure et rétablir la souveraineté d'un Etat ;
- éviter l'extension d'un conflit localisé à toute une région ;
- assurer la liberté de circulation de nos approvisionnements stratégiques ;
- contraindre un agresseur à respecter les résolutions internationales.

Dans ce type de conflit, deux séries d'options sont envisageables et peuvent d'ailleurs se combiner dans le temps :

- la "projection de puissance", sans envoi de troupes au sol, mais pouvant comporter rapidement l'emploi d'un armement de supériorité adapté, ou l'action de forces spéciales ;

- la "projection de forces", sur le terrain, impliquant de pouvoir déployer les moyens de commandement, de combat et de soutien en rapport avec le rôle que nous entendons jouer dans la coalition.

Plusieurs caractéristiques ressortent de ce scénario et doivent être soulignées. Un tel conflit, qui ne met pas en jeu de risque nucléaire, est susceptible de se produire tant en Europe - ce qui est un fait nouveau par rapport à la situation précédente - qu'hors d'Europe, dans les régions précitées. La prise en compte du risque représenté par les armes de destruction massive non nucléaires est une nécessité. Le cadre

politique de l'action des forces et les objectifs poursuivis doivent être en rapport direct avec nos intérêts stratégiques. La nature, l'intensité et la durée du conflit peuvent être très variables.

Le degré de probabilité de ce scénario est élevé à court et moyen terme.

Scénario 2 - Conflit régional pouvant mettre en cause nos intérêts vitaux

Cette hypothèse prend en compte la possibilité, dans les vingt prochaines années, de voir la sécurité européenne gravement menacée par un conflit régional impliquant une puissance nucléaire et comportant, de ce fait, le risque, par enchaînement, d'une mise en cause de nos intérêts vitaux.

Pareille situation est dès maintenant envisageable sur le continent européen, mais pourrait également s'appliquer, à plus long terme, en Méditerranée, au Proche et au Moyen-Orient.

Aux menaces recensées dans le précédent scénario, s'ajouterait un accroissement des risques encourus par nos forces, y compris nucléaires.

Quel que soit le niveau qualitatif et quantitatif des risques encourus, la différence par rapport au premier scénario réside dans le risque de déstabilisation et de montée aux extrêmes, pouvant dégénérer et mettre en cause, éventuellement, nos intérêts vitaux, notamment le territoire national.

Pour la communauté internationale, l'objectif devrait être, dès le début de la crise, d'éviter une évolution incontrôlée de la situation. La France agirait alors dans un cadre multinational, au sein de l'Alliance Atlantique, de l'Union de l'Europe occidentale ou, à terme, de l'Union Européenne.

La décision d'intervention devrait répondre à des objectifs précis :

- préserver la stabilité en délivrant un signal militaire fort ;

- contraindre un agresseur à renoncer à ses ambitions ;

- s'interposer entre des belligérants, au besoin par la force, pour mettre fin au conflit ou, au minimum, le contenir dans certaines limites ;
- au besoin, détruire les forces d'un agresseur ou de belligérants.

Une manoeuvre dissuasive, adaptée à ce contexte particulier, pourrait être nécessaire pour accompagner notre décision d'engagement. La possession d'armes nucléaires confère à la France une place particulière dans toute coalition quel que soit, par ailleurs, le niveau de sa participation. La nature des risques encourus peut conduire, si une décision de déploiement est prise, à projeter d'emblée des forces disposant de moyens lourds et bien protégés.

Ce scénario est, d'après les analyses d'évolution des menaces, considéré comme plausible à moyen terme, en particulier à compter du tournant du siècle. Au nombre de ses caractéristiques propres, il faut noter le degré élevé de risques pour le territoire national et ses dépendances : actes de terrorisme, chantage nucléaire, attaques aériennes ou, à terme, balistiques, tentatives de déstabilisation des institutions.

L'exercice de la stratégie de dissuasion dans un tel contexte est conforme au concept exposé précédemment. Il implique le refus de toute "bataille nucléaire", la mise en oeuvre rapide de moyens de supériorité technologique, le refus de la guerre conventionnelle prolongée.

Scénario 3 - Atteinte à l'intégrité du territoire national hors métropole

Dans cette hypothèse est envisagée une menace contre nos départements et territoires d'outre-mer, qui peut revêtir plusieurs formes : agression directe dans un but territorial - éventualité peu probable - ou actions indirectes de déstabilisation sur le territoire concerné.

Un agresseur déterminé aurait peut-être l'avantage de la surprise, mais se heurterait lui-même, dans la majorité des cas à des problèmes importants liés à la projection de forces, compte tenu des distances d'intervention, des difficultés d'accès et des délais d'acheminement.

La France doit pouvoir, en toute indépendance et en dépit d'éventuelles pressions internationales, maîtriser et régler ce genre de conflit. Ces territoires sont d'abord couverts par la dissuasion. Pour une intervention destinée à préserver ou

rétablir notre souveraineté, des moyens de projection suffisamment diversifiés et entraînés sont donc nécessaires. Des mesures particulières devront être prises pour renforcer la protection du territoire contre des actions de subversion ou de terrorisme.

La probabilité d'un tel scénario, relativement faible aujourd'hui, peut s'accroître au fil du temps.

Scénario 4 - Mise en oeuvre des accords de défense bilatéraux

Ce type d'intervention est à envisager pour prévenir ou mettre fin à des conflits régionaux de faible intensité tels que ceux qui secouent l'Afrique. La France conservera la capacité d'agir seule. Cependant, une implication accrue des Nations Unies peut être recherchée, tandis que la définition d'une politique de sécurité commune avec les pays de l'Union Européenne peut conduire à l'avenir à associer davantage nos partenaires qu'ils ne l'étaient jusqu'à présent. Si l'Afrique subsaharienne est aujourd'hui la zone privilégiée de ce type d'action, il ne peut être exclu que le réseau des accords bilatéraux se modifie, notamment en fonction de nouvelles décisions, de modifications de prépositionnements, ou de l'évolution des menaces sur nos zones d'intérêt stratégique.

Le cadre d'un tel scénario est celui qui correspond aux accords de défense que nous avons déjà signés ou que nous pourrions passer, à l'avenir, avec des pays amis. Il nous impose, en général, de réagir avec vigueur, dans des délais très brefs. Il faut noter cependant que toutes les situations n'ont pas le même impact sur nos intérêts stratégiques, de sorte que la réponse doit être adaptée à chaque situation. Des contraintes internationales ou régionales doivent aussi être prises en compte.

La probabilité d'une telle hypothèse d'emploi de nos forces est très élevée et peut survenir sans délai. Elle ne présente pas, dans l'état actuel des accords, de danger majeur car, le plus souvent, les forces à affronter ne disposeront que de capacités militaires réduites. Un tel conflit peut cependant gêner nos approvisionnements et le risque d'un enlisement n'est pas à exclure.

Une politique dynamique de prévention reste la meilleure solution. Elle s'appuiera, soit sur des forces prépositionnées dans le pays même ou à proximité et susceptibles d'intervenir dès le début d'un conflit, soit sur des structures d'accueil capables de recevoir les renforts en provenance de la métropole ou d'un pays voisin. La

puissance des moyens projetés en temps opportun sera garante de l'issue rapide du conflit.

L'intervention peut viser un ou plusieurs objectifs : rétablissement de l'intégrité territoriale du pays ami, interposition en vue de mettre fin à un conflit, protection des populations locales et retour à la paix civile. Par ailleurs, se posera fréquemment le cas de l'évacuation de ressortissants français ou étrangers. On ne peut exclure, enfin, d'avoir à gérer simultanément plusieurs crises de cette nature.

Ce type de crise peut durer de quelques semaines à plusieurs mois et, à l'issue de sa conclusion, nous contraindre à laisser sur place des forces pour une durée indéterminée.

Scénario 5 - Opérations en faveur de la paix et du droit international

Les opérations en faveur de la paix et du droit international prendront des formes multiples, comme l'interposition entre belligérants, avec ou sans cessation réelle des hostilités, le contrôle de frontières terrestres, aériennes et maritimes, la conduite d'opérations à caractère strictement humanitaire, le rétablissement de la sécurité des communications, la surveillance d'un cessez-le-feu.. .

Essentiellement prévisibles en Europe, au Moyen-Orient ou en Afrique, de telles actions sont aussi envisageables en Extrême-Orient, voire en Amérique latine. La probabilité d'avoir à participer à des opérations de ce type, et même simultanément à plusieurs dans le monde, est, dès aujourd'hui, très élevée.

La contribution française au règlement de telles situations n'est envisagée que dans un cadre politique international (ONU, CSCE, . . .) et dans un contexte militaire multinational (OTAN, UEO, coalitions). Il ne faudra pas sous-estimer la difficulté à appréhender et gérer une crise, à conduire des opérations de faible intensité, dans des milieux de guerre latente ou ouverte, de guérilla, notamment urbaine, la puissance militaire des belligérants pouvant être très variable.

Il convient de souligner que les capacités militaires requises peuvent devenir très spécifiques et les actions très contraintes, en raison par exemple de la définition des missions, de la nature des affrontements, de la volonté de minimiser les pertes en

vies humaines dans nos rangs, chez l'adversaire éventuel et surtout dans la **population civile**.

Ne faisant pas peser de menace majeure sur nos intérêts, ce scénario peut néanmoins évoluer vers un enlisement de plus en plus exigeant en moyens. Il est donc essentiel de voir préciser, dès le début de l'action, les critères justifiant notre engagement et de tenter d'évaluer la durée prévisible de celui-ci. Il peut aussi conduire à un conflit régional devenant alors difficilement contrôlable et renvoyant aux premiers scénarios.

Scénario 6 - Résurgence d'une menace majeure contre l'Europe occidentale

Ce scénario vise à prendre en compte la possibilité que réapparaisse, dans les vingt ans à venir, la menace d'une agression majeure contre l'Europe occidentale, de la part d'un Etat ou d'une coalition d'Etats disposant d'importantes forces nucléaires et conventionnelles et manifestant des ambitions hégémoniques. Son déroulement effectif dépend pour beaucoup de l'évolution des structures de sécurité en Europe. En tout état de cause, la France doit conserver, sur la période considérée, les moyens de préserver ses intérêts vitaux.

Très peu vraisemblable aujourd'hui, ce scénario reste peu probable à l'horizon considéré. Il ne peut cependant être écarté, car il arésente un risaue mortel.

Une telle menace reposerait sur la capacité de l'adversaire à mettre en oeuvre tous les modes d'action, directs ou indirects possibles : moyens de frappes nucléaires sélectives ou massives, forces conventionnelles de haute technologie, moyens de subversion interne. Le risque que cette menace se réalise effectivement peut se présenter en Europe mais aussi, à long terme, hors d'Europe.

Une stratégie de prévention résolue devrait toutefois permettre de limiter ce risque. En cas d'échec, il appartiendrait à la dissuasion nucléaire d'empêcher la mise à exécution de la menace. A défaut, l'exercice de la manoeuvre dissuasive, une fois décidée, pourrait conduire la France à s'engager d'emblée aux côtés de ses alliés avec une capacité significative, éventuellement à grande distance du territoire national, en fonction de la localisation de la menace.

Pour autant, la réapparition de celle-ci devrait prendre des délais suffisants pour qu'il soit permis de procéder, si nécessaire, à une adaptation progressive et un changement de format de notre outil de défense, à partir de dispositions appropriées prises dès le temps de paix. L'autorité politique doit décider, le moment venu, les mesures qu'imposeraient l'évolution et les caractéristiques de la menace. A cet égard, la difficulté sera de constituer effectivement un système de forces adapté, au fur et à mesure de l'affirmation d'une telle menace.

*

* *

Une première exploitation de ces diverses hypothèses conduit d'emblée à trois séries de conclusions :

1) Les hypothèses ne sont ni exclusives ni totalement indépendantes les unes des autres. Plusieurs présentent en commun des risques d'atteintes à l'intégrité du territoire ou à sa population. Le recours à la gendarmerie nationale et, par mobilisation partielle ou totale, à des forces de troisième catégorie pourrait alors s'imposer.

Surtout l'expérience montre déjà que la France peut être conduite à engager plusieurs actions simultanément. La combinaison de ses engagements possibles doit être précisément délimitée. Hors le dernier scénario, elle peut consister en une participation à un conflit régional de forte intensité, nécessitant des moyens militaires importants, tout en continuant à honorer ses accords de défense ainsi que l'intégrité de ses possessions Outre-mer, et en maintenant sa contribution à des actions humanitaires ou à des opérations de l'ONU.

2) Une haute priorité doit être accordée à certains objectifs, essentiels dans le contexte d'incertitudes qui prévaut, et utiles à l'ensemble des forces : des capacités importantes et autonomes de prévision et d'évaluation des situations par le renseignement ; les capacités de commandement et de contrôle d'opérations ; l'aptitude à la projection résultant de la mobilité et de moyens de supériorité ; l'interopérabilité - qui est la conséquence de la prééminence des cadres multilatéraux d'emploi des forces.

3) Le scénario de réapparition d'une menace majeure contre l'Europe occidentale conduit à faire appel à un concept nouveau de constitution de forces et de changement de format. La mise en oeuvre de ce dernier sera fonction de l'affirmation croissante et des caractéristiques d'une telle menace.

Cette notion nouvelle se distingue clairement de celle, classique, de montée en puissance, qui ne désigne que les opérations de mise sur pied de guerre des unités de l'ensemble du format du temps de paix. La montée en puissance consiste en fait à convoquer, par mobilisation, le personnel nécessaire aux trois armées et à la gendarmerie pour les amener à 100 % à leur potentiel de combat. Il sera parfois nécessaire de procéder à une telle montée en puissance, partielle ou totale, dans certains cas visés par les scénarios S 1 à S5.

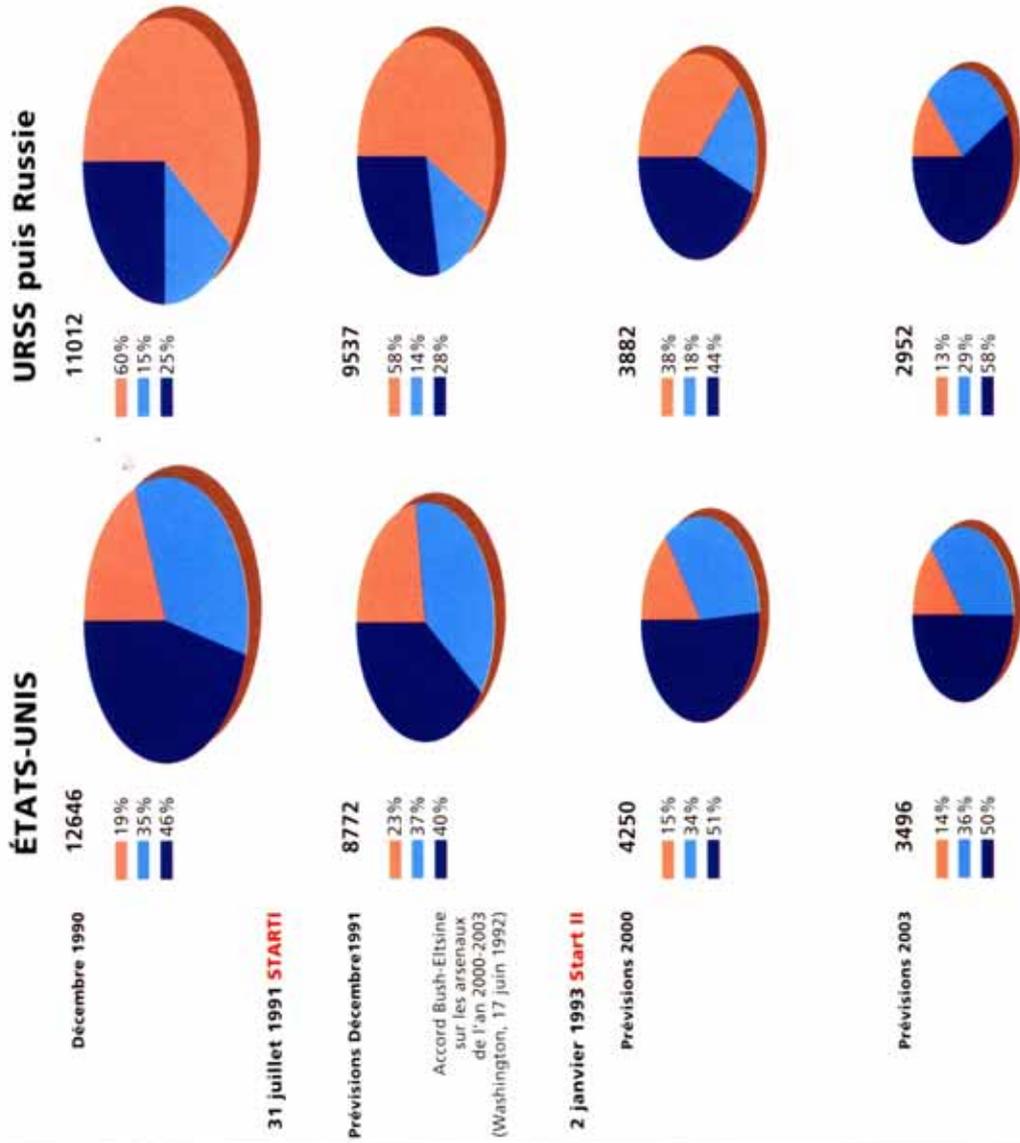
Le format découlant des missions et des hypothèses d'action les plus vraisemblables dans les armées qui viennent ne prend que partiellement en compte - sauf pour la dissuasion, le commandement et le renseignement - la possibilité de réapparition d'une menace d'ampleur comparable à celle que représentait l'Union Soviétique. Une reconfiguration de notre appareil conventionnel serait nécessaire pour atteindre la stature et les qualités appropriées à des circonstances de ce genre si une telle menace réapparaissait.

La difficulté de déterminer dès maintenant avec précision le volume et la nature des forces nécessaires dans cette hypothèse est évidente. Mais les mesures juridiques, économiques, industrielles et militaires indispensables à la réalisation, en cas de besoin, d'un programme de constitution de forces et de changement de format doivent être étudiées et décidées. Les forces nucléaires ne peuvent être concernées par de telles dispositions car, protégeant nos intérêts vitaux, elles doivent en permanence être capables de s'adapter aux évolutions des menaces. Tous les secteurs des moyens conventionnels ne sont pas non plus touchés de la même façon. Les conséquences et les contraintes sur les politiques de personnel et d'équipement sont également différenciées.

La mise en oeuvre d'un tel programme nécessitera la réunion de plusieurs conditions : un processus politique volontariste ; une capacité d'analyse en amont de la résurgence des menaces ; des délais de réalisation suffisants mais compatibles avec les délais de concrétisation des risques.

L'étude des scénarios se révèle ainsi nécessaire à la définition des capacités des futures forces armées et à l'évolution du modèle actuel. Il convient cependant de tirer auparavant les conséquences des analyses qui précèdent sur l'énoncé des missions des forces armées.

Évolution des forces stratégiques nucléaires à la suite des accords START I et START II entre les États-Unis et l'URSS, puis la Russie de 1991 au début 1993.



Ogives nucléaires réparties dans les forces:
 ■ terrestres ■ navales ■ aériennes

3 - MISSIONS DES FORCES ARMEES

Le nouveau cadre stratégique, résultant de l'analyse des scénarios d'emploi des forces et de concepts de défense rénovés, conduit à redéfinir les missions des forces armées. Cette définition tient compte des facteurs permanents et des nouveaux objectifs de la politique de défense.

Garantes de la sécurité de la France, les forces armées témoignent, par leur existence et leur nature, de la volonté de défense de la nation et contribuent, par leur action, à la mise en oeuvre des objectifs gouvernementaux en faveur de la paix, du maintien de la stabilité dans le monde et du respect du droit international.

Organisées, équipées et entraînées en vue de faire face à des hypothèses d'emploi beaucoup plus nombreuses et variées que par le passé, elles doivent développer ou acquérir les capacités opérationnelles et logistiques nécessaires à l'exécution des quatre grandes catégories de missions qui leur sont assignées.

3.1. - Préserver les intérêts vitaux de la France contre toute forme d'agression, en :

- garantissant l'intégrité du territoire national, la liberté des citoyens, la souveraineté et les moyens de développement de la nation, en maintenant la crédibilité de notre dissuasion, par le jeu combiné de moyens nucléaires et conventionnels ;

- contribuant au maintien de la continuité et de la liberté de fonctionnement des institutions et du gouvernement, en toutes circonstances, face à toutes menaces directes ou indirectes ;

- mettant en oeuvre la défense du territoire national, de ses espaces aériens et maritimes, face à des menaces diversifiées, incluant le terrorisme.

3.2. - Contribuer à la sécurité et à la défense de l'espace européen et méditerranéen. dans la perspective, à terme, d'une politique de défense européenne commune. en :

- prévenant l'émergence de toute menace, par la participation au développement de la stabilité en Europe: en Méditerranée et au Moyen-Orient ;

- contribuant à la prévention ou à la résolution des crises, notamment en prenant part à des actions militaires de nature, d'intensité et de durée variables ;

- favorisant le développement d'une identité européenne de défense, en renforçant la coopération et les échanges, dans tous les domaines, avec nos partenaires de l'Union de l'Europe Occidentale ;

- en cas d'agression, en participant à la défense de l'Europe, au sein de l'Alliance Atlantique.

3.3. - Contribuer aux actions en faveur de la paix et pour le respect du droit international en :

- assurant la présence de la France dans le monde, faisant respecter sa souveraineté là où elle s'exerce, protégeant ses ressortissants et ses intérêts, notamment ses approvisionnements ;

- honorant ses accords de défense et de coopération ;

- étant en mesure de participer à des opérations pour le maintien de la paix et le respect du droit, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies ou d'autres organisations internationales compétentes ;

- participant à des actions humanitaires décidées par des organismes internationaux ou à la demande des Etats et des pays concernés.

3.4. - Assurer les tâches de service public, notamment en renforçant les moveus et les oreanisations normalement chargées de la défense civile du territoire. et en :

- participant à la protection des organismes, installations ou moyens civils qui conditionnent le maintien des activités indispensables à la vie des populations et à leur défense ;

- prenant, en matière de protection civile et à la demande des autorités compétentes, les mesures de prévention et de secours que requiert, en toutes circonstances, la sauvegarde des populations (catastrophes naturelles ou technologiques, risques majeurs) ;

- participant, le cas échéant, à la sécurité des pouvoirs publics et des administrations.

EXEMPLE DE STATIONNEMENT DES FORCES FRANÇAISES HORS DU TERRITOIRE METROPOLITAIN GENDARMERIE, SERVICES & SMA INCLUS (62.029) - AU 1ER FEVRIER 1994 -

