

LA SÉCURITÉ EXTÉRIEURE
DE LA FRANCE
FACE AUX NOUVEAUX
RISQUES STRATÉGIQUES

MAI 2002

SOMMAIRE

Préface.....	4
Introduction.....	9
I. UNE POLITIQUE DE SÉCURITE PRISONNIÈRE DE PRINCIPES DÉPASSÉS ET D'OBJECTIFS CONTRADICTOIRES.....	11
A . Une doctrine immobile dans un monde en révolution.....	12
1) Un contexte marqué par quatre facteurs nouveaux	12
2) Des principes figés	13
B . Le nœud gordien européen.....	15
II. ECARTELÉ ENTRE DES AMBITIONS DE MINI-PUISSANCE GLOBALE ET DES MOYENS EN FORTE DIMINUTION, L'OUTIL DIPLOMATIQUE ET MILITAIRE FRANÇAIS S'EST FORTEMENT DÉGRADÉ	20
A . La revendication d'une capacité d'influence mondiale	20
1) Un réseau diplomatique étendu mais peu flexible et marqué par le passé colonial.....	20
2) L'ambition de pouvoir agir militairement seul et en tout point	23
3) La constitution de pôles de compétence industriels aujourd'hui fragilisés.....	26
B . La prise en tenailles entre des ambitions de mini puissance globale et le désinvestissement massif des fonctions de sécurité	28
1) Une défense réduite aux acquis.....	28
2) Indépendamment de la baisse des dépenses, l'absence de choix a dégradé l'efficacité de l'outil de défense	30

III .	REFONDER LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ.....	32
A .	L'objectif : la continuité de la vie nationale	32
	1) La continuité entre le corps social et l'armée professionnelle.....	32
	2) La continuité entre secteurs public et privé.....	33
	3) La continuité entre la sécurité extérieure et intérieure.....	34
	4) La continuité de la diplomatie et de la défense	34
	5) La continuité entre les choix nationaux et européens.....	35
B .	La doctrine : autonomie stratégique et engagement européen.....	36
	1) L'autonomie stratégique.....	36
	2) La défense européenne	37
C .	Les moyens : rétablir la cohérence et la continuité dans le temps.....	38
	Conclusion.....	40

PRÉFACE

par Nicolas Baverez

Par un de ces paradoxes dont l'histoire des hommes est coutumière, les questions de sécurité ont disparu du débat et de la vie politiques au cours des années 1990, au moment même où les bouleversements du monde de l'après guerre froide appelaient non seulement à une révision fondamentale des objectifs et des outils mis en oeuvre mais à une redéfinition de la notion même de sécurité. Quatre séries de facteurs ont radicalement changé les conditions dans lesquelles la France doit penser sa sécurité et organiser les outils militaires et diplomatiques qui en fournissent l'ossature :

- au plan géopolitique, la décomposition de l'empire soviétique a acté la fin de la bipolarisation du monde, entraînant une redéfinition accélérée de la hiérarchie des puissances, ouvrant la voie à la réunification du continent européen, tout en libérant des revendications identitaires - religieuses, ethniques ou nationalistes - à l'expression souvent violente ; d'où un mouvement contradictoire de disparition de la menace frontale que représentait l'URSS et de multiplication des foyers de guerre et de crise, notamment en Europe ou dans sa périphérie immédiate (Balkans, Caucase, Proche-Orient, Golfe, Maghreb, Afrique), dont les risques qu'ils font peser sont apparus en pleine lumière avec la vague d'attentats du 11 septembre 2001 ; d'où également la contestation de la dissuasion nucléaire qui se trouve contournée par le haut – avec la percée des technologies anti-missiles – et par le bas – à travers la dissémination de la violence, la montée en puissance du terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive - ;

- au plan géoéconomique, la mondialisation a posé les jalons d'une société ouverte, modifié en profondeur la régulation des économies capitalistes en provoquant le démantèlement des systèmes fermés et administrés, redistribué les richesses tout en augmentant, comme lors de toute révolution des modes de production et d'échanges, les écarts de développement ;

- au plan européen, la constitution du grand marché et la mise en place de l'euro créent un espace économique intégré, dont la régulation reste à la fois éclatée entre l'Union (compétente en matière de monnaie et de concurrence) et les Etats (qui demeurent responsables des budgets, de la fiscalité et de la gestion des systèmes de protection sociale), partielle et fragile, faute d'Europe politique ;

- enfin, au plan stratégique, la guerre a connu une transformation radicale : elle cible en priorité les civils et non plus les forces armées (90 % des victimes des conflits depuis 1945) ; elle se déroule de plus en plus dans des environnements urbains (80 % de la population mondiale) ; elle se décline à la fois sur le mode des percées technologiques (convergence en matière d'information et d'espace pour le renseignement, la gestion en temps réel des opérations, la précision des frappes en profondeur, l'interception à très haute vitesse...) et de la capacité de mobiliser des forces plus traditionnelles, voire archaïques ; enfin elle fait une part de plus en plus importante à l'opinion publique, ce qui se traduit, pour les démocraties, par la nécessité de prendre en compte d'emblée les médias ou le droit dans la définition des stratégies mises en œuvre.

A l'instar de la plupart des démocraties, la France a choisi de privilégier la distribution des dividendes de la paix au cours des années 1990 : d'un côté a été systématiquement différé le réexamen des conditions de la sécurité du pays dans un contexte profondément modifié ; de l'autre, les fonctions régaliennes ont fait l'objet d'un désinvestissement systématique au profit de l'Etat-Providence (le budget de la défense a ainsi été ramené de 3 % à 1,8 % du PIB depuis les années 1980).

Ce choix est aujourd'hui doublement remis en cause. Au plan international tout d'abord : les frappes du 11 septembre 2001 sur les Etats-Unis ont fait prendre conscience, après la disparition de l'empire soviétique, de la vulnérabilité des démocraties face à une nouvelle contestation radicale des valeurs et des modes de vie qu'elles incarnent ; les crises à répétition des Balkans avaient auparavant ramené la guerre au cœur du continent européen, tout en soulignant les divergences d'approche au sein de l'OTAN ; l'exacerbation de l'unilatéralisme des Etats-Unis, la perte de substance de l'OTAN avec son élargissement, le désengagement des forces américaines du sol européen ont contribué à affaiblir la garantie de sécurité dont a bénéficié l'Europe occidentale depuis 1945 ; enfin les différentes crises de l'après-guerre froide (Golfe, Kosovo puis Bosnie, Afghanistan) ont mis en évidence le déclassé opérationnel, l'insuffisance des investissements et l'absence de vision commune des Européens en matière de sécurité intérieure et extérieure. Au plan national ensuite, l'explosion incontrôlée de la délinquance, le fiasco de la présidence française de l'Europe sanctionné par le traité mort-né de Nice, la marginalisation diplomatique et militaire de la France lors des récents conflits - au premier rang desquels l'Afghanistan -, la jacquerie des forces de sécurité (police, gendarmerie, armée, etc.) se cumulent pour déboucher sur une crise ouverte.

D'où deux constats et trois propositions pour redéfinir un cadre de sécurité pour la France, adapté à l'environnement du début du XXI^{ème} siècle.

Premier constat : La France est en passe de se trouver déclassée en Europe et dans le monde

La refondation gaullienne de la politique extérieure et de défense, fondée sur le principe de l'indépendance nationale et sur la stratégie de la dissuasion, avait permis à la France de démultiplier son influence dans le contexte de la guerre froide, en jouant un rôle original entre l'ouest et l'est, - tout en restant fidèle à son ancrage occidental lors de chaque crise -, entre le nord et le sud. Cette politique fut servie par un outil militaire, diplomatique et industriel de « mini grande puissance », directement organisé autour du chef de l'Etat, qui se révéla très efficace, avant de connaître des dysfonctionnements croissants à partir des années 1980. Force est de constater que ce modèle, qui a été maintenu pour l'essentiel à la notable exception de la professionnalisation des forces armées, est aujourd'hui caduc. D'où une marginalisation de la France à la fois dans le monde (dont le désengagement de l'Afrique et l'effacement au Moyen-Orient sont des illustrations) et surtout en Europe, où dominant le modèle monétaire allemand et plus encore les conceptions britanniques en matière d'élargissement (zone de libre-échange), d'organisation des marchés par le droit de la concurrence et de défense. Le déclin multiforme de l'influence extérieure de la France a naturellement été accéléré par l'institutionnalisation de la cohabitation, qui interdit une expression cohérente et crédible du pays en même temps que toute réflexion sur ses options fondamentales. Quelles que soient les configurations politiques, il ne pourra être enrayé que par une révision fondamentale des concepts, des modes d'organisation et des moyens mis en œuvre.

Deuxième constat : Dans un monde ouvert et volatile, la sécurité s'affirme comme une dimension essentielle pour la vie de la nation et une responsabilité majeure des pouvoirs publics

L'éviction de la politique extérieure et de défense du débat public est significative de la décomposition de l'Etat. La mondialisation, la mise en place du grand marché et la création de l'euro, les crises géopolitiques des Balkans et la nouvelle dimension prise par les menaces terroristes convergent pour démultiplier les risques et accroître les incertitudes. Les chances de paix et les potentialités de croissance augmentent ; la probabilité des guerres et des conflits, des crises et des krachs également. Face à la fréquence et à l'ampleur des chocs de l'économie et de la société ouvertes, les pouvoirs publics se voient investis d'une responsabilité majeure en matière de sécurité, même si cette responsabilité n'est pas exclusive et peut se déployer à plusieurs niveaux : l'Etat demeure le pivot central, mais interviennent aussi l'Union européenne, les alliances - notamment l'OTAN -, voire les organisations multilatérales (ONU, FMI, BIRD...). D'un côté la diplomatie et la défense demeurent des domaines d'élection du politique, qui dispose seul du pouvoir exorbitant dans le droit commun des démocraties d'engager et de diriger des opérations militaires mettant en jeu la vie de soldats et de citoyens. Chacun s'accorde sur le fait que cette compétence éminente ne peut être gérée par des mécanismes de marchés. De l'autre se creuse l'écart entre les pays qui assument et revendiquent pleinement cette capacité (Etats-Unis en tête) et ceux qui y renoncent directement ou indirectement (par la voie du désarmement ou de la délégation à une puissance tutélaire). Ceci s'applique tout particulièrement aux pays européens, qui, contrairement aux Etats-Unis, se situent à proximité immédiate de nombreuses zones de crise violente, des Balkans au Moyen-Orient, en passant par le Caucase ou le Maghreb.

Première proposition : Le problème de la sécurité de la France doit être reposé en termes de fins et d'objectifs avant d'aborder la question des moyens financiers, matériels et humains

Deux constats s'imposent. En premier lieu, l'ensemble des pays européens, à la seule exception du Royaume-Uni, ont procédé à un démantèlement des fonctions diplomatiques et militaires, qui les a conduit à passer nettement en dessous du seuil de crédibilité. En second lieu, la nécessaire redéfinition des politiques de sécurité ne peut être abordée sous le seul angle des moyens - administratifs, financiers, humains -, mais passe nécessairement par une réflexion sur leurs finalités. Ainsi, pour ce qui concerne la politique de défense de la France, le problème ne saurait être limité à une simple augmentation des moyens de la défense ou à la construction d'un second porte-avions : à stratégie et structures constantes, la défense, tout comme l'éducation nationale, boira les milliards d'euros comme le buvard boit l'eau. Il suppose de s'interroger sur la pertinence du principe de l'indépendance nationale et de la doctrine de la dissuasion, de tirer toutes les conséquences de l'après-guerre froide et de l'engagement européen sur les fondements de la diplomatie et de la défense françaises. Avant d'être administratif et financier, le problème est donc politique et intellectuel.

Deuxième proposition : Dans un monde ouvert, la sécurité est globale et doit intégrer les aspects civils et militaires, les secteurs publics et privés, les dimensions nationale, européenne et atlantique

Au temps des blocs idéologiques et de l'économie fermée et administrée, l'indépendance nationale était une réponse adaptée, associant étroitement une autorité politique, un outil diplomatique et militaire, un territoire et un peuple. Aujourd'hui, aucune nation, pas même les Etats-Unis, ne peut prétendre identifier, prévenir et gérer seule les risques du monde du XXI^{ème} siècle, compte tenu de leur caractère transnational et de leur volatilité. Ainsi assiste-t-on à un découplage croissant entre l'autorité compétente en matière de sécurité - à savoir les dirigeants des Etats - et les espaces sur lesquels se déploient les politiques de sécurité. Par ailleurs la projection de puissance emprunte de nouvelles formes où la maîtrise des flux d'information et de capitaux, la capacité d'innovation technologique, la capacité de fixer des cerveaux, des centres de décision et de production sur un territoire donné, prennent une importance décisive. Enfin, la capacité de la France à faire entendre sa voix dans le monde dépend de plus en plus de son influence au sein des institutions européennes (Commission, Parlement, Cour de justice, Banque centrale européenne notamment), ce qui impose une stratégie de long terme de formation et de positionnement des hommes (élus, fonctionnaires, responsables d'entreprise, etc.) dans les fonctions clés, à l'exemple de la politique poursuivie avec un succès remarquable par le Royaume-Uni.

La sécurité est donc moins que jamais un monopole des militaires ou des diplomates, mais doit trouver des relais vivaces dans le corps politique et social d'une part, auprès des entreprises d'autre part. Face à des menaces plurielles et diverses, la véritable réponse consiste dans la capacité à mobiliser à tout moment toute la gamme des ressources nécessaires. Les attentats du 11 septembre sont exemplaires, qui, au-delà des destructions directes infligées à la ville de New-York, comportaient un risque de krach financier et de crise économique planétaire, nécessitant de la part des Etats-Unis non

seulement une riposte diplomatique et militaire (mise en place d'une coalition et opérations en Afghanistan), mais des mesures d'urgence pour les marchés financiers, le sauvetage de certains secteurs (transport et construction aériens, assurances...), un plan de soutien de l'activité économique, une redéfinition complète de la sécurité intérieure. Or le terrorisme confronte toutes les démocraties, à des titres divers, à ces risques.

Troisième proposition : La sécurité de la France doit être repensée autour du principe de continuité de la vie nationale, qui se décline en autonomie stratégique et en engagement européen

Le couple composé de l'autonomie stratégique et de l'engagement européen a vocation à remplacer celui formée de l'indépendance nationale et de la réassurance atlantique. La sécurité de la nation se définit par la capacité de surmonter les chocs d'un monde ouvert et interdépendant. Ceci se traduit, pour la France, par une réaffirmation de sa capacité à maîtriser son destin et par la reconnaissance pleine et entière de la dimension européenne. L'autonomie stratégique consiste non pas à faire tout et tout seul, mais à être à tout moment en situation d'agir soit en mobilisant avec d'autres des moyens partagés, soit seul en cas de menace spécifique ou d'atteintes aux intérêts vitaux. Elle se décline en continuité entre le diplomatique et le militaire, l'Etat et la société civile, la sécurité intérieure et extérieure, la dimension nationale et européenne. Force est de constater que l'OTAN reste une alliance dominée par les Etats-Unis, qui s'affaiblit avec l'élargissement et la multiplication des divergences fondamentales de vues entre les deux rives de l'Atlantique, alors que, dans le même temps, la communauté de destin des Européens se renforce avec le partage de pans majeurs de la souveraineté (définition de la moitié des normes nouvelles introduites dans les corpus juridiques, politique monétaire...).

Les Européens, sauf à désertier l'histoire ou à transférer définitivement la responsabilité de leur sécurité et donc de leur liberté aux Etats-Unis, devront donc nécessairement se doter des moyens d'assurer la sécurité de leur continent. Ceci suppose, au-delà de la formation d'une force projetable de 60 000 hommes telle qu'arrêtée à Helsinki, la constitution de moyens de renseignements, de communications, de planification et de commandement propres, tout en restant compatibles avec ceux de l'OTAN. Or la configuration actuelle, caractérisée par un début de prise de conscience des opinions publiques de la vulnérabilité de l'Europe, par le désengagement américain, par la réunification du continent, offre une occasion peut être décisive qui ne doit pas être dilapidée. La France a un rôle majeur à jouer dans l'émergence de la défense européenne, compte tenu des atouts et des pôles d'excellence qu'elle a su conserver (technologies aéronautiques et spatiales, nucléaire, forces spéciales, projection d'un groupe aéronaval dans le domaine militaire ; deuxième réseau diplomatique mondial...), de son expérience en matière d'interventions extérieures, de son rôle dans la construction européenne, des valeurs portées par sa tradition diplomatique et militaire. L'aggiornamento de la politique extérieure et de sécurité française ne saurait garantir ni le redressement du pays, ni l'émergence d'une défense européenne crédible. Mais sans cet aggiornamento, la modernisation de la France restera partielle, et le renouveau de l'Europe comme puissance impossible.

La fin de la guerre froide, la mondialisation, la crise ouverte par les attentats du 11 septembre 2001 et, pour l'Europe, la mise en place de la monnaie unique, ont radicalement changé les conditions de la sécurité intérieure et extérieure des démocraties. Ce nouvel environnement impose une redéfinition des orientations diplomatiques et stratégiques des nations libres et développées; dans le même temps, leurs capacités respectives à prendre en compte la nouvelle donne mondiale redessinent la hiérarchie des puissances.

La configuration géopolitique du début du XXI^{ème} siècle est ainsi caractérisée par :

- la supériorité stratégique absolue acquise par les Etats-Unis, qui n'empêche pas la vulnérabilité de leur territoire métropolitain, directement touché pour la première fois le 11 septembre 2001 ;
- l'émergence de la Chine et le regain parallèle de la Russie et de l'Inde ;
- la marginalisation de l'Europe et du Japon ;
- la montée du leadership britannique et l'effacement de la France au sein d'une Europe déclinante.

Au moment même où le monde prenait tout à coup, à partir de la fin des années 1980, une figure toute nouvelle, la politique étrangère et de sécurité de la France a été prise en otage par la crise endémique des institutions de la V^{ème} République : en dehors de réformes importantes mais isolées et mal exécutées - telle la professionnalisation des armées -, les objectifs, les structures et les principes essentiels restent largement déterminés par les orientations et les réformes arrêtées par le général de Gaulle au cours des années 1960.

Mais la rhétorique de la grandeur sonne désormais creux, venant d'un pays qui peine à se réformer et qui, faute d'avoir le courage de le faire, a de plus en plus de mal à tenir son rang. Le principe de l'indépendance nationale est en décalage croissant avec les engagements européens ; la doctrine de la dissuasion est en porte-à-faux avec l'évolution des menaces, qu'il s'agisse du terrorisme ou de la prolifération des armes de destruction massive ; la volonté d'agir en mini-grande puissance se heurte à la dégradation

objectivement constatable des performances de nos outils, tant diplomatiques que militaires.

Depuis plus d'une décennie, la politique extérieure et de sécurité n'a plus été traitée comme une priorité, mais de plus en plus comme un accessoire. D'un côté, les illusions de l'après-guerre froide se sont traduites par un désarmement massif, justifié par la volonté de « *toucher les dividendes* » d'une fausse paix. De l'autre, la lutte contre le chômage et l'exclusion a été privilégiée, sans que, d'ailleurs, les investissements publics – d'un montant considérable – réalisés dans ce domaine obtiennent de résultats convaincants. C'est ainsi que, parmi les fonctions régaliennes de l'Etat, la diplomatie et la défense ont été systématiquement sacrifiées, en termes financiers. Cette évolution n'a été remise en cause ni par la multiplication des crises sur le sol européen (ou dans sa proximité immédiate), ni même par la révélation de l'ampleur des risques terroristes avec les frappes du 11 septembre 2001. Aujourd'hui encore, le débat se concentre sur les problèmes de sécurité intérieure en les déconnectant de la sécurité extérieure, ce qui paraît inconséquent.

La France ne saurait naturellement prétendre rivaliser avec l'hyper-puissance américaine, voire même assumer seule un rôle de gendarme du continent européen. Mais trois évidences méritent d'être rappelées :

- D'abord, à l'instar de toutes les démocraties, la France a l'impérieux devoir d'assurer la défense de sa liberté. Or, bien loin d'être apaisé, le début du XXI^{ème} se caractérise par le renouveau de conflits anciens - Proche-Orient en tête - et par l'apparition de menaces nouvelles, au premier rang desquelles figure le terrorisme. Non seulement la France, compte tenu de son histoire, de sa localisation et de son peuplement, ne se trouve pas protégée, mais elle est même particulièrement vulnérable. La dégradation rapide et parallèle de la sécurité intérieure et de la sécurité extérieure appelle donc des mesures correctives urgentes ;
- Ensuite, il n'est pas d'exemple dans l'Histoire, d'une nation et d'un peuple dont le dynamisme ait pu perdurer sans s'exprimer dans un rayonnement et la manifestation d'une puissance internationale. Le redressement intérieur par le courage de réformer, et la restauration de la position de la France sur la scène mondiale, sont donc indissociables, et le sont d'autant plus dans une économie et une société ouvertes ;
- Enfin, la redéfinition par la France d'une politique extérieure cohérente constitue un préalable à la relance de l'Europe, à l'affirmation de celle-ci comme puissance, capable de porter des valeurs spécifiques et à assurer la défense de ses intérêts. L'Union n'est certes pas un prolongement de la France ! Mais la France détient une des principales clés permettant d'ouvrir sur la création d'une union politique. Si la France ne sait pas ce qu'elle veut, la porte ne s'ouvrira pas. Or, depuis le 11 septembre 2001, l'union politique de l'Europe se justifie au plus haut point par la nécessité d'assurer la sécurité du continent européen face aux nouvelles menaces, et à l'inévitable affaiblissement de la garantie américaine sur laquelle elle repose depuis 1945.

I. UNE POLITIQUE DE SÉCURITÉ PRISONNIÈRE DE PRINCIPES DÉPASSÉS ET D'OBJECTIFS CONTRADICTOIRES

La politique étrangère et de défense d'une nation poursuit deux objectifs principaux : le premier consiste à assurer la sécurité d'un territoire et d'un peuple, celle-ci pouvant se jouer aussi au-delà des strictes frontières nationales ; le second est d'être capable d'exercer une influence sur l'environnement géopolitique, soit à l'échelle d'une région, soit à l'échelle du monde. L'articulation de ces deux dimensions n'est jamais simple, comme le montrent, par exemple, les oscillations permanentes de la politique américaine entre isolationnisme et interventionnisme, unilatéralisme et multilatéralisme.

La France n'échappe pas à ce dilemme, elle qui a reconstruit, à partir de 1958, sa politique extérieure et sa défense sur des principes potentiellement divergents : l'indépendance nationale d'une part, l'engagement européen et la volonté de s'affirmer comme une mini-grande puissance d'autre part, n'hésitant pas, forte de son statut de membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU et de puissance nucléaire, à prendre position sur les « affaires du monde ».

Ces deux orientations sont restées assez longtemps cohérentes dans le cadre de la guerre froide. Elles sont devenues contradictoires depuis l'effondrement de l'empire soviétique et le changement de nature de l'Union européenne. Cette incohérence débouche sur une crise ouverte, amplifiée par l'institutionnalisation de la cohabitation : non seulement la France n'as plus de voix audible et intelligible, mais elle parle de moins en moins d'une seule voix. Le « mal » est fait dans l'esprit du public : les questions de défense ne sont plus abordées en France de façon stratégique, ouverte et prioritaire.

Deux analyses s'imposent donc :

- quant aux principes, il faut analyser la perte de cohérence d'une doctrine qui reste ancrée dans le principe de l'indépendance nationale tout en revendiquant un rôle moteur dans la constitution d'une défense européenne, laquelle implique certains partages de compétences dans les domaines opérationnel et industriel ;
- quant aux moyens, s'impose surtout l'analyse du sous-investissement dans les fonctions de souveraineté (environ 2,5 % du PIB) au bénéfice de l'Etat-providence (environ 24 % du PIB), qui mine la capacité à assumer des responsabilités à l'échelle du monde et se traduit par une perte de leadership en Europe, notamment au profit du Royaume-Uni.

A . Une doctrine immobile dans un monde en révolution

L'ambition cardinale de la politique extérieure et de sécurité n'a, pour l'essentiel, pas varié depuis quarante ans : garantir l'indépendance nationale, par la sanctuarisation du territoire national et l'affirmation d'une complète liberté d'action sur la scène internationale. Ces principes demeurent inchangés alors que le système international et européen, les menaces, les enjeux de la sécurité et de l'action extérieure ont été bouleversés.

1) Un contexte marqué par quatre facteurs nouveaux

Jusqu'en 1995, l'ancien système de politique extérieure et de sécurité de la France a survécu pour l'essentiel, en dépit de la crise économique engendrée par le choc pétrolier de 1974, des alternances politiques à partir de 1981 et des mutations de l'environnement stratégique depuis 1991. Mais il est désormais inenvisageable que cet immobilisme puisse perdurer. Il se trouve en effet désormais en complet décalage avec quatre facteurs fondamentaux, qui vident la doctrine d'une grande partie de sa substance et la privent de cohérence logique :

- Une révolution géopolitique s'est produite, avec la disparition de l'URSS au profit de la Russie qui tend désormais à se rapprocher de l'OTAN, et la résurgence agressive de sentiments identitaires nationalistes, ethniques ou religieux, qui peuvent, sous leur forme extrême, prendre la forme d'agressions terroristes du « fou au fort » comme le démontrent les attentats du 11 septembre 2001 ;
- Une révolution stratégique: la gestion des crises de l'après-guerre froide (Golfe, ex-Yougoslavie), a souligné la marginalisation de l'arme nucléaire au profit des armements classiques, et accru le recours aux interventions collectives (avec pour exceptions, même si leur nature et leur ampleur sont très différentes, le Rwanda pour la France, le Sierra-Leone pour le Royaume-Uni et surtout l'Afghanistan pour les Etats-Unis) tout en favorisant le renouveau du droit international (reconnaissance d'un « droit d'ingérence » humanitaire ambigu, tribunaux pénaux de La Haye ou Arusha, création d'une Cour pénale internationale par le traité de Rome de 1998, etc.) ;
- Une révolution technologique qui autorise une gestion intégrée et en temps quasi réel des opérations militaires, tout en entretenant l'illusion d'une guerre propre ou sans morts, illustrée par le concept de « frappes chirurgicales » ;
- La révolution économique et sociale portée par la mondialisation et la dérégulation, qui bouleverse les frontières traditionnelles du national et de l'international, du public et du privé, du civil et du militaire.

Or, en face de tant de modifications aussi importantes, les principes sont restés figés.

2) Des principes figés

La dissuasion nucléaire et le statut de membre permanent du conseil de sécurité des Nations unies ont été érigés en symboles de l'indépendance nationale et du pouvoir présidentiel. Les bouleversements du monde ont fortement réduit l'impact réel de ces instruments de la puissance, sans les remettre totalement en question.

a) La dissuasion nucléaire, premier des tabous

La dissuasion nucléaire appartient aujourd'hui à une sorte de domaine réservé tenu à l'écart du débat public. Dans l'esprit général, elle demeure le fondement et le garant ultime de la sécurité extérieure de la France, quand bien même les crises de l'après-guerre froide et les nouvelles menaces terroristes auraient-elles réduit son domaine d'intervention et son efficacité.

A son origine, cette conception correspondait parfaitement à la réalité. Elle s'incarne en effet dans la doctrine de la dissuasion du faible au fort, autour de laquelle s'est réalisé le basculement d'une armée coloniale vers un système de défense moderne s'inscrivant dans trois cercles concentriques : la sanctuarisation du territoire national, la participation à la sécurité européenne à travers les forces françaises d'Allemagne, et les accords de défense conclus avec les Etats issus de la décolonisation.

La dissuasion nucléaire reste une garantie fondamentale contre des Etats menaçant les intérêts vitaux¹. Toutefois, elle ne couvre plus que des risques résiduels. Elle est inopérante en la plupart des hypothèses envisageables dans le nouveau contexte international. Elle est en outre doublement contournée :

- à travers la prolifération des armes de destruction massive, les vecteurs balistiques (possédés par plus de vingt-cinq nations) et la percée des technologies anti-missiles ;
- avec le renouveau des conflits inter-étatiques classiques et la diffusion d'une violence politique de forte portée symbolique mais de bas niveau technologique (comme le terrorisme ou les mouvements de populations civiles).

Au cours des dix dernières années, même si aucune discussion n'a eu lieu sur le principe du maintien de cette force de dissuasion, on a commencé à tirer certaines conséquences pratiques de l'évolution stratégique. Deux mesures significatives ont été adoptées à cet égard : des trois composantes, terrestre, aérienne et océanique, seules subsistent les deux dernières, tandis que la simulation a pris le relais des essais nucléaires, interrompus après la campagne d'essais de 1995-1996. Il n'en reste pas moins que la dissuasion pèse d'un poids déterminant, et sans doute excessif, dans l'effort de défense. Même s'ils ont subi une forte décroissance depuis une dizaine d'années, les crédits consacrés à la dissuasion nucléaire demeurent très significatifs : en 2002, ils s'élèveront à

¹ Rapport annexé au projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, Assemblée nationale, juillet 2001, p.17

2,683 milliards d'euros³ (17,6 milliards de francs). Ils représentent aujourd'hui un peu plus d'un cinquième des dépenses d'investissement des armées, contre un peu moins d'un tiers au début des années 1990.

b) Querelles et réassurance atlantiques

Concrètement, ni la sortie de la France de l'organisation militaire intégrée en 1966, ni le rapprochement récent avec l'OTAN n'ont eu les conséquences qu'on leur prête généralement.

La sortie de l'organisation intégrée a été accompagnée de la conclusion d'accords opérationnels, dits Ailleret-Lemnitzer, qui assuraient la participation des forces françaises à la défense de l'Europe, notamment en Allemagne. Ainsi, seule l'armée de l'air a été retirée d'Allemagne, et seul le fondement juridique de la présence des forces françaises a été modifié. La France a par ailleurs continué à participer aux différents systèmes d'alerte avancée et de défense aérienne du continent.

Sur le plan militaire, la situation particulière de la France au sein de l'OTAN et la constitution de la force de dissuasion l'ont conduite à se doter de capacités spatiales et aériennes, et surtout de moyens de renseignement propres uniques en Europe. A l'inverse, elle lui a interdit de peser sur les choix de l'Alliance, en s'excluant notamment de toutes les élaborations de doctrine et de standardisation, et a nuit à sa capacité d'intégration en cas d'opérations conjointes.

A partir de 1995, la France a cherché à normaliser sa position au sein de l'OTAN à partir d'un triple constat :

- le rôle central joué au plan stratégique par l'organisation dans la réunification du continent européen, avec son élargissement aux nouvelles démocraties ;
- le recours quasi systématique aux coalitions pour le traitement des crises de l'après-guerre froide, au premier rang desquelles les conflits balkaniques ;
- le caractère irremplaçable des acquis de l'OTAN en termes de procédures et de conduite opérationnelle d'opérations complexes impliquant de nombreux contingents. Cette tentative s'est conclue par un échec, avec l'absence de réforme dans les structures de décision et de commandement de l'organisation militaire intégrée.

La crise ouverte par les attentats du 11 septembre a redéfini les termes du problème. Il est tout d'abord très probable que l'OTAN sera élargi à la Russie, qui a scrupuleusement appliqué les dispositions de l'article 5 du traité au profit des Etats-Unis, alors même qu'elle n'en est pas membre. Ensuite l'OTAN a été quasiment mise à l'écart par les Etats-Unis, alors même que les mécanismes de solidarité prévus par l'article 5

³ Rapport général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi de finances pour 2002.

avaient été actionnés dès le 13 septembre 2001. Enfin, le recentrage de la défense des Etats-Unis sur leur territoire américain va accélérer le désengagement d'Europe : depuis 1991, la présence américaine a été ramenée de 350 000 à 35 000 hommes.

Ainsi l'OTAN perd en contenu ce qu'elle gagne en extension géographique ; la garantie de sécurité qu'elle assure s'affaiblit, en même temps que se renforce la main-mise des Etats-Unis sur les structures de décision et de commandement. De là, sans doute, la résurgence de la défense européenne.

B . Le nœud gordien européen

Le choix européen est incontestablement une ligne directrice majeure de la politique extérieure et de sécurité de la France depuis 1958. Le respect des engagements souscrits dans le cadre du marché commun, la mise en place du grand marché puis de la monnaie unique, les initiatives prises dans le domaine de la défense ont clairement montré la constance de la priorité accordée à la construction communautaire. Dans le même temps, des pans entiers de souveraineté, notamment en matière monétaire, ont été transférés à l'Union européenne, ce qui implique par là même que des enjeux essentiels pour la sécurité de la France et des Français se déterminent en dehors du territoire national. Moins que jamais, la politique extérieure et de défense ne débute ni ne s'arrête aux limites de l'hexagone.

Mais en même temps, force est de constater que toutes les conséquences de ce choix n'ont pas été tirées. La constitution du grand marché et la mise en œuvre de la monnaie unique n'ont pas encore été accompagnées, en France, des réformes de structures qui devraient permettre de préserver la compétitivité du territoire français dans une concurrence internationale, considérablement durcie par la mondialisation et l'émergence de la zone euro. Par ailleurs, la France tarde systématiquement à traduire en droit interne les normes européennes, ce qui lui vaut d'accumuler les mises en cause et les procédures en manquement devant les juridictions européennes.

Sous ce décalage croissant entre les principes et les normes promus par l'Union et l'environnement juridique et économique français pointent des réalités dérangeantes.

La première touche au spectaculaire recul de l'influence de la France au sein de l'Union européenne : recul grave et profond, aux lourdes conséquences, et dont l'opinion française n'a le plus souvent ni conscience, ni souci. En effet, le maintien des structures administratives qui avaient permis les succès des années 1960 et 1970 (SGCI⁴ et Représentation permanente à Bruxelles), la sous-estimation du rôle joué par le Parlement européen, l'expression des forces économiques et sociales, l'absence de cohérence dans les nominations politiques et administratives au sein des différentes instances de l'Union se traduisent par un isolement croissant de la France ainsi que par le déclin des concepts institutionnels et juridiques français au profit des modes de régulation anglo-saxons.

⁴ Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne.

La seconde réalité dérangeante est la dilution paradoxale du projet d'union politique traditionnellement porté par la diplomatie française, et ce, paradoxalement, au moment même où la réalisation de l'union économique et monétaire en imposait l'urgence.

La troisième concerne la perte du leadership français en matière de défense au profit du Royaume-Uni, fort de la cohérence de sa stratégie et d'un effort de défense maintenu à 2,29 % du PIB (hors pensions).

**PART DES DÉPENSES DE DÉFENSE (HORS PENSIONS) DANS LE PIB EN STRUCTURE OTAN
À PARTIR DES MONNAIES COURANTES**

Année	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie	Etats-Unis
1991	2,60 %	1,89 %	3,95 %	1,32 %	1,49 %	4,68 %
1992	2,45 %	1,74 %	3,54 %	1,16 %	1,46 %	4,88 %
1993	2,41 %	1,55 %	3,35 %	1,32 %	1,54 %	4,55 %
1994	2,36 %	1,37 %	3,09 %	1,14 %	1,46 %	4,14 %
1995	2,16 %	1,28 %	2,78 %	1,16 %	1,25 %	3,82 %
1996	2,07 %	1,26 %	2,73 %	1,09 %	1,24 %	3,52 %
1997	2,04 %	1,21 %	2,50 %	1,07 %	0,88 %	3,36 %
1998	1,88 %	1,19 %	2,50 %	0,99 %	0,92 %	3,14 %
1999	1,85 %	1,19 %	2,36 %	1,00 %	0,94 %	3,06 %
2000	1,77 %	1,14 %	2,29 %	0,96 %	0,88 %	2,87 %

(Sources : OTAN - Memorandum statistique de décembre 2000 (retraitement DAF⁵) ; Annuaire statistique de la Défense - Juin 2001).

Nota : Les dépenses correspondent aux budgets des forces de police à statut militaire (gendarmerie en France et carabinieri en Italie) sont prises en compte à une hauteur qu'il est convenu d'estimer à 5% (France) et à 15% (Italie). Cela permet de ne retenir que les dépenses représentatives de leurs activités spécifiquement militaires.

DÉPENSES DE DÉFENSE PAR HABITANT (HORS PENSIONS) EN STRUCTURE OTAN

montants convertis aux taux de parité de pouvoir d'achat, en francs constants 2000

Année	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie	Etats-Unis
1991	3543	2760	4949	1382	2036	8760
1992	3371	2571	4424	1219	2007	9328
1993	3268	2255	4261	1365	2094	8805
1994	3266	2031	4097	1204	2022	8260
1995	3018	1933	3775	1260	1768	7757
1996	2917	1903	3794	1213	1780	7339
1997	2913	1846	3585	1225	1268	7238
1998	2752	1863	3643	1184	1347	6999
1999	2784	1882	3496	1234	1384	7037
2000	2742	1844	3470	1222	1328	6742

(Sources : OTAN - Memorandum statistique de décembre 2000 (retraitement DAF) ; Annuaire statistique de la Défense - Juin 2001).

**ÉVOLUTION DES BUDGETS DE LA DÉFENSE EN VOLUME ET EN STRUCTURE OTAN
(HORS PENSIONS)**

montants convertis aux taux de parité de pouvoir d'achat, en milliards de francs français constants 2000

Année	France	Allemagne	Royaume-Uni	Espagne	Italie	Etats-Unis
1991	202,1	220,8	286,1	53,8	115,5	2208,6
1992	193,4	207,2	256,6	47,6	114,1	2378,6
1993	188,4	183,0	248,4	53,3	119,5	2269,4
1994	189,1	165,4	239,2	47,1	115,7	2150,1
1995	175,5	157,8	221,2	49,4	101,3	2038,4
1996	170,3	155,9	223,1	47,6	102,2	1946,3
1997	170,7	151,4	211,6	48,2	73,0	1938,0
1998	162,0	152,8	215,8	46,6	77,5	1891,8
1999	164,5	154,5	207,9	48,6	79,8	1920,2
2000	162,8	151,7	207,2	48,2	76,7	1858,3

(Sources : OTAN - Memorandum statistique de décembre 2000 (retraitement DAF) ; Annuaire statistique de la Défense - Juin 2001).

⁵ Direction des Affaires Financières du Ministère de la Défense

Depuis les plans Fouchet, la France a régulièrement plaidé en faveur d'une union politique, tout en refusant par ailleurs d'en tirer les conséquences sur les transferts de souveraineté et les réformes institutionnelles qu'elle implique nécessairement. Cette ambiguïté s'observe également en matière de défense. Certes, il existe une vraie difficulté à construire une politique européenne de défense et de sécurité, tant que la réflexion institutionnelle sur ces sujets est encore balbutiante. A l'heure où l'OTAN est en mutation et revoit ses processus de décision dans le sens d'une plus grande réactivité et d'une meilleure efficacité, l'UE reste empêtrée dans ses difficultés : décisions qui restent largement soumises à la règle de l'unanimité, nécessité de traiter à chaque occasion les états d'âme des neutralistes, processus particulièrement lourd de concertation et de négociation, etc. Une réflexion sans tabou devrait s'engager sur la façon dont il conviendrait d'améliorer la situation, dans un souci de plus grande efficacité, et sur la manière dont il faudrait articuler les institutions européennes avec l'OTAN. La Convention sur l'avenir de l'Union européenne, présidée par Valéry Giscard d'Estaing, devrait constituer un premier forum de réflexion et il apparaît indispensable que la Conférence intergouvernementale sur la réforme des institutions, qui se réunira en 2003, s'attaque à ce chantier.

Fidèle à la politique des petits pas qui a fait ses preuves dans le domaine du marché commun, la France s'est d'abord lancée dans des initiatives de faible ampleur, mais très concrètes, avec l'Allemagne. La politique de coopération, industrielle au départ, est devenue par la suite politique et militaire, se traduisant par la constitution d'unités intégrées. Ainsi l'Eurocorps, qui a assuré avec succès au cours des derniers mois la conduite des forces de l'OTAN déployées au Kosovo (KFOR), n'est autre que le descendant de la brigade franco-allemande lancée en 1991, et depuis lors élargie. Cette initiative a été ensuite déclinée en Euroforces, unités multinationales pré-structurées mais non permanentes comme l'Eurofor (force opérationnelle rapide européenne), l'Euromarfor (force maritime européenne) et le Groupe aérien européen (GAE)⁶.

Compte tenu de l'ampleur du désarmement allemand, lié aux contraintes de la réunification, et des acquis accumulés lors des crises de l'après-guerre froide, notamment dans les Balkans, la France s'est tournée à partir de 1996 vers le Royaume-Uni pour fournir un socle opérationnel à la défense européenne. L'acte de naissance officiel de l'Europe de la défense a ainsi signé le 4 décembre 1998, date de la déclaration de Saint-Malo résultant de l'initiative conjointe de la France et du Royaume-Uni. Lors de deux conseils européens tenus en 1999, à Cologne puis à Helsinki, les Etats membres de l'Union européenne se sont fixés des objectifs pour accomplir les « missions de Petersberg » dans la totalité de leur spectre.

Ces missions, au nombre de trois, sont les suivantes :

- missions légères d'intervention de type humanitaire après une catastrophe naturelle ou en vue de l'évacuation de ressortissants européens ;
- missions de maintien de la paix pour éviter le déclenchement d'une crise ;

⁶ Organisme international, sans forces affectées, qui a pour objectif de renforcer la capacité des armées de l'air des sept nations (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni et France) qui le composent, et à mener des opérations en commun.

ou, enfin - des opérations plus lourdes visant non pas à maintenir la paix, mais à la rétablir, comme cela a été le cas au Kosovo ;

L'objectif global (« headline goal ») consiste à être en mesure, en 2003, de déployer, en 60 jours et sur une durée au moins égale à un an, une force de réaction rapide (FRR), si besoin de l'importance d'un corps d'armée, soit au total pour la composante terrestre de l'ordre de 50 000 à 60 000 hommes, sur la base des moyens mis à sa disposition par chaque pays. Cette force devra être autonome, c'est-à-dire disposer de moyens propres de renseignement, de commandement, de contrôle et de logistique. L'objectif global vise aussi à disposer d'éléments aériens et navals, dont les capacités soient cohérentes avec le niveau de forces prévues pour la composante terrestre.

La FRR sera au service de l'Union européenne grâce au dispositif que le Conseil européen a décidé de créer à Nice : comité politique et de sécurité (COPS), comité militaire (CMUE), état-major (EMUE).

Force est de constater qu'aujourd'hui, la défense européenne reste cependant dans les limbes. Les décisions arrêtées n'ont pas encore été accompagnées des mesures financières correspondantes, d'où l'accumulation des retards. Durant la crise qui a suivi les attentats du 11 septembre, seuls sont intervenus le Royaume-Uni à titre principal et la France à titre tardif et secondaire. Les Européens et l'Europe ont été laissés, pour ainsi dire, sur la touche, ce qui n'a pas contribué à mobiliser les énergies. Pis, certains programmes de coopération décisifs, tel l'A400M pour la projection aérienne rapide et lointaine, ont été remis en cause par le retrait italien puis le désengagement budgétaire allemand.

La défense européenne subit ainsi directement le contrecoup du recul de l'idéal et des ambitions pour l'Union européenne de la France, de l'Allemagne et de l'Italie, qui, pour des raisons diverses, s'accordent aujourd'hui sur une attitude de repli et de réserve vis-à-vis de la construction communautaire.

*

* *

Au total, le couple de la dissuasion nucléaire et de la réassurance atlantique qui formait le cœur de la politique de sécurité extérieure française est très affaibli, sans que la défense européenne ne présente aujourd'hui une alternative crédible.

II . ECARTELÉ ENTRE DES AMBITIONS DE MINIPUISSANCE GLOBALE ET DES MOYENS EN FORTE DIMINUTION, L'OUTIL DIPLOMATIQUE ET MILITAIRE FRANÇAIS S'EST FORTEMENT DEGRADÉ

A . La revendication d'une capacité d'influence mondiale

La France revendique, à juste titre, une capacité d'action mondiale. Elle dispose effectivement :

- d'une présence militaire, diplomatique et culturelle très étendue ;
 - d'une capacité non négligeable de projection de forces ;
- et - elle joue un rôle moteur dans les programmes européens de défense et d'armement ;
- elle a, par ailleurs, joué un rôle actif dans la plupart des crises et opérations militaires de l'après-guerre froide.

La France a ainsi accumulé un réel « capital », associant constitution d'outils diplomatiques et militaires, et compétences humaines, même si les structures d'emploi n'ont pas évolué aussi rapidement que l'environnement dans lequel elles sont appelées à se déployer.

1) Un réseau diplomatique étendu mais peu flexible et marqué par le passé colonial

L'action diplomatique d'un pays vise traditionnellement à assurer la défense de ses intérêts, qu'ils soient politiques, économiques ou culturels. Elle s'appuie sur un réseau diplomatique destiné à assurer la représentation du pays, à protéger ses intérêts et ses ressortissants, à contribuer au développement des opérateurs économiques et sociaux, à participer au rayonnement et à l'influence d'une nation sous toutes ses formes.

Le budget du ministère des Affaires étrangères pour 2001 s'est établi à 3,354 milliards d'euros (22 milliards de francs), soit environ 0,2 % du PIB. Les effectifs sont de 9 475 emplois, répartis entre administration centrale (40 %) et postes à l'étranger (60 %), auxquels il convient d'ajouter environ 7 000 agents recrutés sur la base de contrats locaux.

Le réseau diplomatique français couvre plus de 160 pays, ce qui le place au second rang mondial, après les Etats-Unis, pour le nombre d'ambassades (149 contre 160), mais au premier rang pour les consulats (113 contre 82 pour les Etats-Unis) et les représentations permanentes auprès des organisations internationales (17 contre 12 pour l'Allemagne et 10 seulement pour les Etats-Unis).

Les liens établis avec les anciennes colonies expliquent la densité de notre réseau diplomatique sur le continent africain, en Afrique noire et au Maghreb, qui représente en effet plus de 35 % des postes et près de 40 % des effectifs. Le Maroc se place ainsi en troisième position pour l'implantation de services administratifs français avec 237 personnes employées, largement devant le Japon et la Chine...

L'autre particularité de l'administration extérieure de la France réside dans la diversité des autorités de rattachement. On dénombre en effet pas moins de 18 catégories d'implantations de l'Etat à l'étranger relevant de neuf ministères différents. A côté du ministère des affaires étrangères, les ministères de l'Economie et des Finances et celui de la Défense restent les principaux pourvoyeurs de postes à l'étranger.

Malgré ces moyens importants, force est de constater que l'influence de la France est en net recul, tant sur le plan de la diplomatie classique que sur le plan économique ou culturel. Cette évidence n'est contestée par personne.

Ainsi, dans le domaine de l'action culturelle, les insuffisances budgétaires et plus encore la dispersion excessive des moyens débouchent sur des performances médiocres. On recense 151 centres et instituts culturels répartis dans 91 pays pour un budget total d'environ 152,5 millions d'euros (un milliard de francs), contre 610 millions d'euros (quatre milliards de francs) alloués par le gouvernement britannique aux 160 établissements du British Council.

Par ailleurs, il est surprenant de constater que la construction européenne n'a pas eu pour conséquence l'établissement d'une nouvelle carte de nos implantations diplomatiques, puisque la France ne compte pas moins de trois ambassades à Bruxelles : Belgique, Représentation permanente et OTAN⁷ alors qu'un regroupement de la représentation française en une seule structure permettrait des économies substantielles et une action mieux coordonnée. De même, est-il encore judicieux de conserver encore de lourdes représentations dans chacun des pays membres de l'Union européenne alors que les relations directes entre gouvernements et les structures de l'Union permettent un échange permanent entre l'ensemble des diplomaties européennes? Il est permis de remarquer que la relation franco-allemande n'a peut-être jamais été aussi terne alors que plus de 45 millions d'euros (300 millions de francs) ont été investis pour la construction d'une nouvelle ambassade à Berlin !

La densité de ce réseau contraste donc avec le recul des positions extérieures de la France. Le nombre excessif des intervenants affaiblit l'action extérieure de l'Etat et la coordination se révèle très souvent insuffisante alors que la force d'une action diplomatique dépend essentiellement de sa cohérence. Il est vrai que les diplomates peuvent difficilement faire des miracles, quand l'exécutif divisé s'avère incapable de redéfinir une politique cohérente.

⁷ La France disposait également d'une quatrième ambassade auprès de l'UEO, avant que cette organisation ne soit intégrée à l'UE.

On peut également regretter des carences à un niveau plus technique et quotidien, ne dépendant pas d'une quelconque génialité ou d'un quelconque charisme au niveau gouvernemental.

Par exemple, les réseaux et les modes de travail traditionnels de la diplomatie sont désormais en fort décalage avec ceux des acteurs économiques. L'information circule plus vite que les télégrammes diplomatiques dont l'abondance (près de 2 500 chaque jour) nuit parfois à la pertinence. Le développement d'Internet assure l'instantanéité et l'universalité d'informations autrefois réservées à des cercles restreints ; les sources diplomatiques devraient donc évoluer pour conserver leur valeur ajoutée et l'ambassadeur devrait être mieux formé pour savoir gérer au mieux cette information d'un nouveau genre.

La mission politique du diplomate est aujourd'hui plus indissociable que jamais de son rôle en matière d'information et de renseignement, ainsi que de sa fonction de point d'appui pour le développement économique d'autre part. Les performances dans ces domaines de la diplomatie française sont très inférieures non seulement à celles du Royaume-Uni mais à celles de certains concurrents européens. La raison en est sans doute une fermeture encore exagérée du corps diplomatique à des compétences venues de l'extérieur (sauf dans les domaines culturels et militaires). Une ouverture accrue permettrait d'utiles remises en question et des évolutions permettant d'améliorer la performance. La diplomatie française compte un grand nombre de professionnels passionnés par leur tâche, mais ceux-ci ont besoin d'être tenus en haleine par un exécutif sachant ce qu'il veut et leur proposant de servir une politique cohérente et enthousiasmante.

Cette énergie et cette vision permettraient seules de secouer les routines. La modernisation du ministère des affaires étrangères est évidemment un préalable à l'amélioration de la performance de notre réseau diplomatique. Elle suppose le changement de certaines structures, notamment au sein de l'Union européenne où il est indispensable d'assurer une coordination beaucoup plus directe et rapide avec le Premier ministre ou encore le redéploiement et la concentration des moyens en direction de zones dont l'importance stratégique s'accroît.

Ces réformes, répétons-le, supposent de réaliser deux conditions : une impulsion politique forte ; un accent mis sur les hommes, qu'il s'agisse de la formation et de gestion des diplomates d'une part, et plus encore de la mission prioritaire qui devrait porter sur les moyens d'attirer et de fixer en France les individus étrangers les plus performants séduits par notre pays, par les perspectives qu'il leur offrirait et par sa culture.

A ce réseau diplomatique vient s'ajouter un dispositif militaire très étoffé, répondant à de grandes ambitions et ayant vocation à servir une grande politique, laquelle, malheureusement, n'existe pas.

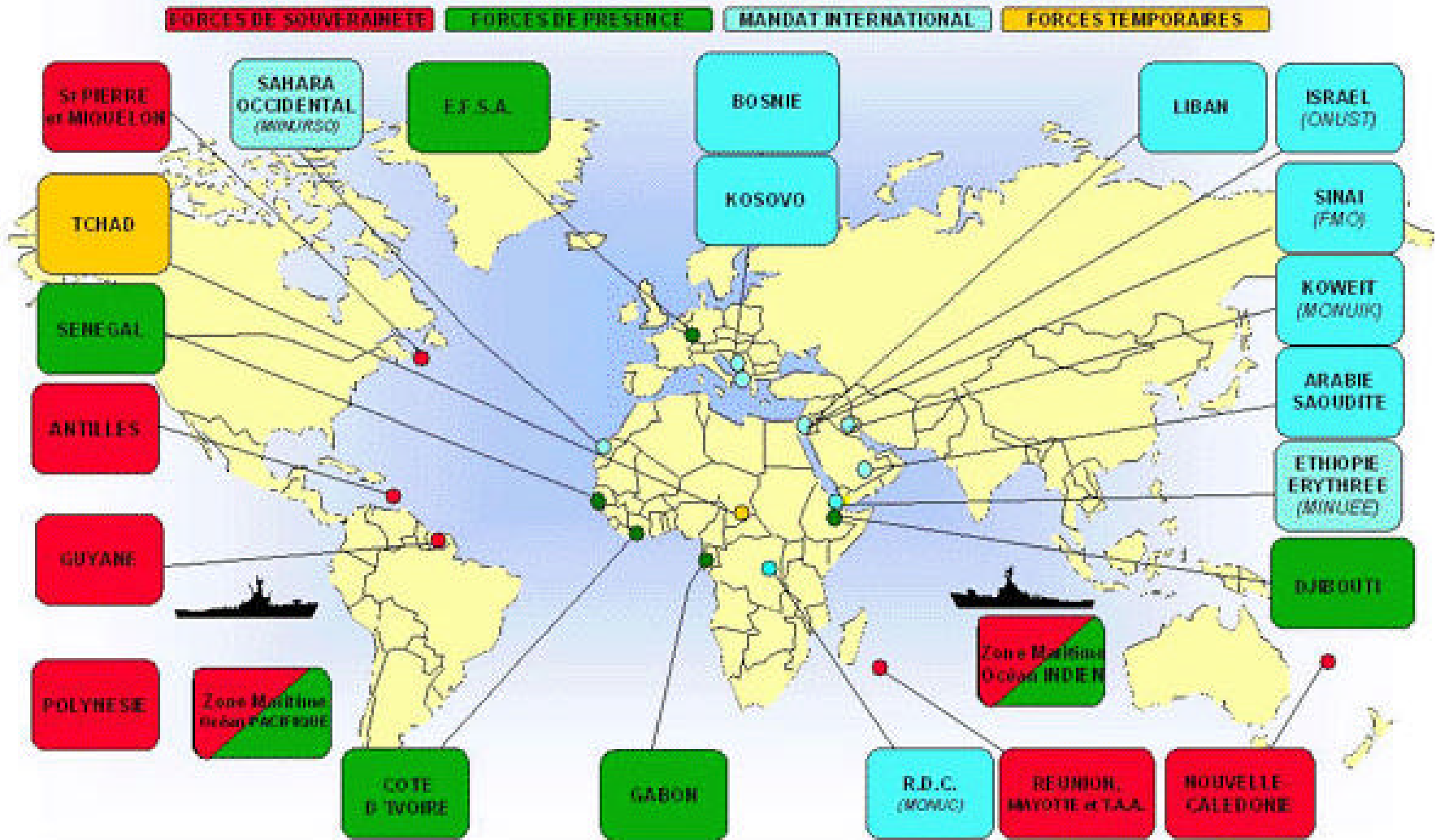
2) L'ambition de pouvoir agir militairement seul et en tout point

a) Un réseau dense de forces prépositionnées

Un élément de prévention fondamental pour la stratégie française réside dans le prépositionnement de troupes. Celui-ci se distingue de l'opération extérieure (OPEX) par son caractère de présence permanente.

En dehors des forces stationnées en Allemagne qui s'élevaient encore en 1999 à 3 400 personnes (elles relèvent désormais du corps européen), les forces prépositionnées en dehors du territoire national et des DOM-TOM présentent la particularité d'être exclusivement déployées en Afrique.

FORCES FRANCAISES DEPLOYEES HORS DU TERRITOIRE METROPOLITAIN en juin 2001



Le dispositif actuel repose sur trois pôles :

- en Afrique occidentale, l'implantation est composée de bases à caractère régional, d'escales aériennes et maritimes indispensables pour l'acheminement et le soutien des forces, dans des pays auxquels nous lient des accords de défense (Sénégal et Côte d'Ivoire) ;
- en Afrique centrale, les forces prépositionnées constituent un réservoir de forces mobiles et projetables à partir de plates-formes aériennes (Tchad et Gabon), dont le rôle a été accru à partir de 1998 avec la suppression du stationnement de forces françaises en Centrafrique ;
- en Afrique orientale, la base interarmée de Djibouti, plate-forme stratégique de projection de forces vers l'Afrique de l'Est, le Moyen-Orient et l'Océan indien.

La configuration du réseau de nos forces prépositionnées s'explique donc largement par le passé colonial. Outre le Kosovo et la Bosnie qui correspondent à des opérations d'une autre nature, c'est en effet la République de Djibouti qui constitue la troisième implantation militaire française dans le monde, avec un effectif de l'ordre de 3 000 hommes, devant le Sénégal (1 200 hommes), le Tchad (900 hommes), le Gabon (750 hommes) et la Côte d'Ivoire (600 hommes).

Par ailleurs, 16 000 hommes sont stationnés dans les DOM-TOM, dont l'importance stratégique, en dehors de la Guyane où se situe la base de Kourou, n'est pas immédiate, tant il existe des moyens plus adaptés de revaloriser la condition militaire et de promouvoir le développement de l'outremer français.

b) La capacité de projection de forces

Notre modèle français revendique également une forte capacité de projection de forces, aussi bien en Europe qu'à l'extérieur du continent européen. Ceci se traduit concrètement par la mobilisation de plus de 10 000 militaires au 30 juin 2001 (dont plus des trois quarts proviennent de l'armée de terre) sur les différents théâtres d'opérations extérieures.

EFFECTIFS EN OPEX AU 30 JUIN 2001

Théâtres	Air	Terre	Marine	Gendarmerie	Santé-SEA	Total
Bosnie	499	2 097	0	169	58	2 823
Kosovo	425	5 109	3	213	141	5 891
Autres	523	1 083	347	14	69	2 036
Total	1 447	8 289	350	396	268	10 750

Source : Documents budgétaires parlementaires

Le surcoût de ces opérations extérieures (qui ne tient pas compte d'une éventuelle intervention plus lourde en Afghanistan s'établit pour 2001 à un peu plus de 500 millions d'euros au total, dont plus de 50 % découlent des sur-rémunérations des militaires servant à l'étranger.

3) La constitution de pôles de compétence industriels aujourd'hui fragilisés

Dans le cadre de sa stratégie d'indépendance nationale, la France a développé un appareil de production et de recherche visant à couvrir de manière exhaustive l'ensemble de ses besoins. Une partie du financement a été assurée par des flux d'exportation importants, soutenus par l'Etat. Mais cet appareil industriel a subi de plein fouet le choc de la diminution drastique des budgets d'équipement, et se trouve confronté à la concurrence d'une industrie américaine qui a été restructurée et concentrée à une allure accélérée. Il est aujourd'hui très fragilisé, notamment pour la partie gérée sous forme d'arsenaux publics ou parapublics.

La perte d'efficacité de la France dans la conduite des programmes d'armements est nettement illustrée par les échecs accumulés, pour des raisons diverses, à l'occasion de la construction des trois systèmes d'armes majeurs que sont le Rafale, le porte-avion nucléaire et le char Leclerc.

La réussite technique du Rafale a été très chèrement acquise. Le coût a dérapé de plus de 30 %, notamment en raison de l'étalement du programme, pour s'élever à plus de 30 milliards d'euros pour un peu moins de 300 appareils (ce qui représente un coût de 100 millions d'euros par appareil). Le lancement prématuré du programme⁸ et son caractère purement national expliquent les retards et les surcoûts.

Les avatars du porte-avions Charles-de-Gaulle proviennent du choix technologique inapproprié de la propulsion nucléaire, au moment même où les britanniques poursuivaient la réalisation de porte-aéronefs à propulsion conventionnelle, aux capacités de projection plus limitées mais plus polyvalents, fabriqués en nombre supérieur et garantissant la constitution d'une flotte d'escorte et de soutien cohérente. Il en a résulté un allongement des délais et une augmentation des coûts de construction du bâtiment (durée de construction de 14 ans, +18,7 % d'augmentation de coût) en partie en raison de l'évolution sans cesse plus contraignante des règles de sécurité nucléaire et des problèmes de formation du personnel. L'allongement et les retards accumulés ont également contribué aux surcoûts du programme, qui finissent par atteindre la somme astronomique de plus de 3 milliards d'euros. Le coût du maintien en condition opérationnel sera aussi, du fait nucléaire, particulièrement élevé.

Le char Leclerc, enfin, cumule l'obsolescence stratégique, les défaillances opérationnelles, les dérapages financiers et les déboires à l'exportation. Le programme

⁸ Alors qu'on aurait pu se satisfaire de mises à niveau régulières des Mirage 2000 et de l'acquisition provisoire et en quantité limitée de quelques chasseurs américains F18 (sans doute d'occasion) afin de conserver une capacité d'interception au sein du groupe aéronaval.

s'est notamment traduit, pour le GIAT, par 3,35 milliards d'euros de pertes depuis 1990 (dont 1,2 milliard lié au contrat conclu avec les Emirats arabes unis) pour un chiffre d'affaires annuel inférieur à 500 millions d'euros.

Force est de constater que ces échecs en série de l'industrie d'armement n'ont pas conduit à en réformer les structures, où se trouve pourtant l'explication de ces fiascos.

En effet, l'organisation de la conduite des projets et des programmes est clairement défailante. La délégation pour l'armement (DGA) assure la conduite des programmes d'armement pour le compte des états-majors qui doivent « *définir les spécifications militaires souhaitées des matériels nouveaux, approuver les caractéristiques techniques qui leur sont fournies (...) diriger l'évaluation opérationnelle des prototypes* »⁹ et sont responsables de la mise en service dans les forces des matériels fabriqués. Les états-majors suivent le déroulement des programmes au sein d'« *équipes de programmes intégrées* » dirigées par la DGA afin de faire valoir leurs besoins opérationnels. Le secrétariat général pour l'administration et le contrôle général des armées participent également au suivi des programmes d'armement.

Or la DGA assume en réalité deux fonctions qui, par bien des aspects, semblent contradictoires. D'un côté elle agit vis à vis des industriels en tant que donneur d'ordre pour le compte des états-majors, souvent dans des situations quasi monopolistiques, de l'autre, elle doit « *veiller au maintien des capacités technologiques et industrielles nécessaires à la défense*¹⁰ ». Elle se trouve donc en permanence, en raison de la variété des missions qui lui sont confiées, en situation de conflit d'intérêt puisqu'elle doit veiller à la fois à ceux de l'Etat (client, souvent actionnaire et chargé de la tutelle) et à ceux des entreprises avec lesquelles elle passe des marchés. De nombreuses missions (assistance à maîtrise d'ouvrage, définition de programme) sont parallèlement confiées à des sociétés privées alors qu'elles relèvent du cœur de métier de la DGA. Au total, faiblesse de l'exécutif, copinage et démagogie aidant, les intérêts industriels, mais aussi les contraintes sociales, priment le plus souvent sur les besoins opérationnels.

En outre, à l'instar des autres pays occidentaux dont les budgets d'équipement ont fortement baissé au cours des années récentes, la France a de toute manière réduit ses moyens et a dû mener l'adaptation des anciens arsenaux, terrestres et maritimes, que sont aujourd'hui le GIAT ou DCN¹¹. Ces structures anciennes ont dû envisager leur lente transformation en entreprises et l'exigence de productivité a, peu à peu, bouleversé leur exploitation¹².

GIAT doit aujourd'hui assumer les conséquences de la baisse drastique du marché des armements terrestres, de choix industriels et commerciaux hasardeux et de restructurations internes non achevées. Si l'on y inclut les 600 millions d'euros dont il faudra encore augmenter son capital pour se conformer à la législation en vigueur, ce sont au total 3,4 milliards d'euros qui auront été versés à l'entreprise entre 1991, date de sa

⁹ Décret n°82-138 fixant les attributions des chefs d'état-major.

¹⁰ Art 2 du décret n°2000-809 fixant les attributions et l'organisation de la délégation générale pour l'armement.

¹¹ Ex-direction des constructions navales devenue en 2000 un service à compétence nationale placé directement sous l'autorité du ministre de la défense (décret du 12 avril 2000).

¹² Voir le rapport spécial de Jean-Michel Boucheron dans le cadre du rapport général sur le budget 2002 (Assemblée nationale).

création, et 2002. L'effectif de l'entreprise aura, certes, été ramené de 14 400 à 7 200 personnes sur la période mais, malgré les efforts consentis, GIAT ne dispose toujours pas de perspectives stratégiques pérennes. Faute de réformes, les pertes cumulées d'ici 2005 sont estimées par la Cour des comptes à 1,52 milliards d'euros. Ces nouvelles pertes nécessiteront des recapitalisations dont la société estime le montant minimum à 1 milliard d'euros (6,5 milliards de francs).

De même, la transformation de DCN en entreprise publique ne résoudra pas les problèmes posés par ses surcapacités. La Cour des comptes a notamment souligné la nécessité de rationaliser ses implantations géographiques et, à l'instar de GIAT industrie, DCN n'a pas échappé à la notification de contrats hasardeux dont les pertes pèseront inmanquablement sur le budget de la défense.

Le succès de cette transformation conditionne par ailleurs l'avenir de la marine nationale. Pour faire progresser cette entreprise vers la productivité et la compétitivité, il serait souhaitable de la confronter dès sa création à la concurrence vraisemblablement progressive – notamment dans le domaine du maintien en condition opérationnelle (MCO). Les très lourds engagements de l'Etat (commandes sans mises en concurrence) devront par ailleurs être contrebalancés par des engagements de DCN.

B . La prise en tenailles entre des ambitions de mini puissance globale et le désinvestissement massif des fonctions de sécurité

La politique extérieure et de sécurité a été prise en tenailles entre, d'une part, le maintien des objectifs et des ambitions d'une mini-puissance globale, et, d'autre part, la très forte réduction des moyens affectés aux fonctions extérieures d'autre part.

Ne méconnaissons pas ce qui a été fait : professionnalisation des armées et fusion du ministère de la coopération avec celui des affaires étrangères. Toutefois, faute de choix clairs et de réformes courageuses, surtout à cause de l'impuissance de l'exécutif en période de cohabitation, le tarissement des moyens financiers mais aussi humains a conduit à une spectaculaire dégradation des performances des outils diplomatiques et militaires, surtout dans un environnement en rapide évolution.

1) Une défense réduite aux acquis

Avec un peu moins de 30 milliards d'euros, le budget de la défense, hors pensions, se situe au cinquième rang des dépenses de l'Etat. Il représente deux fois moins que les dépenses consacrées à l'éducation nationale et à peu près autant que celles consacrées à l'emploi et à la solidarité. En valeur relative, l'enveloppe financière consacrée à la défense correspond à un peu plus de 10 % du budget de l'Etat et environ 1,9 % de la richesse nationale.

a) Le budget de la défense montre une diminution régulière des dépenses

Cette diminution n'est que la traduction la plus directe du manque d'intérêt des Français pour les questions de politique étrangère et de sécurité extérieure. La défense n'apparaît en effet qu'au dixième rang de leurs préoccupations. Mais aussi, qui se soucie, dans la classe politique et dans les médias, de leur dire et de leur répéter que ce domaine est important et conditionne leur existence quotidienne ? Les politiques semblent d'accord pour penser que ce poste de dépenses constitue une variable d'ajustement commode, puisque politiquement indifférente.

La contrainte économique relaie l'absence de visibilité de ces questions dans le débat politique : les fonds disponibles sont absorbés par d'autres priorités (sécurité quotidienne, justice, éducation). Le déficit chronique des finances publiques ne permet aucune marge de manœuvre, puisque l'endettement croît à mesure que les déséquilibres se creusent : en 2002, le poids de la dette publique et des garanties de l'Etat s'élèvera à près de 37 milliards d'euros soit exactement le poids du budget de la défense, pensions comprises. Hors pensions, le budget de la défense est désormais à peine supérieur à celui de l'équipement, du logement et des transports, qui ne figure pas dans les priorités politiques majeures des dix dernières années.

b) L'ajustement a été réalisé au détriment des dépenses d'équipement et d'entretien

- Le coût de la professionnalisation a été sous-estimé

La loi de programmation militaire a sous-estimé le coût de la professionnalisation. Comme le signalent les différents rapporteurs parlementaires du budget 2002, toutes les années de la loi de programmation se sont soldées par des dépenses de fonctionnement supérieures aux projections initiales. Même si cela peut paraître surprenant, compte tenu de la réduction du format des armées, donc de l'assiette des rémunérations, c'est que la professionnalisation se traduit par un déplacement vers le haut de la structure des emplois, et donc des traitements servis notamment aux sous-officiers recrutés pour remplacer les appelés. L'impact budgétaire du passage à l'armée de métier peut être évalué à environ 3 milliards d'euros.

- Les dépenses d'équipement et d'entretien servent de variable d'ajustement

Compte tenu de la contrainte sur le budget de l'Etat, l'ajustement a été réalisé sur les équipements et sur l'entretien du matériel. Au cours de la dernière loi de programmation militaire, les deux courbes d'évolution des dépenses de fonctionnement et d'équipement se sont inversées. Cet ajustement se traduit par un véritable effondrement des dépenses d'équipement (qui ont baissé de 30 % en dix ans) et surtout de recherche, ces dernières ayant été réduites de moitié.

Au sein même du titre III du budget, qui retrace l'ensemble des dépenses de fonctionnement, les ajustements budgétaires ont régulièrement porté sur les dépenses d'entretien du matériel, dont les crédits budgétaires ont accusé une baisse de 15 % entre 1997 et 2001. Il s'en est mécaniquement suivie une chute brutale de la disponibilité de ces matériels. Ces réductions ont particulièrement touché les flottes de transport et d'école. A titre d'illustration, en 2000 l'objectif d'heures de vol de la flotte de transport a été minoré de 7 % en raison de la faible disponibilité du matériel, tandis que dans le même temps, faute d'entretien, le taux global d'indisponibilité des aéronefs s'élève à 40 % et celui des bâtiments de la flotte de surface à 38 %.

La combinaison de ces deux données se traduira nécessairement par une baisse de la qualité de préparation de nos forces, qui risque de les faire passer en-dessous du niveau minimal exigé par l'OTAN, qu'elles atteignent tout juste aujourd'hui (un peu moins de 75 jours pour l'armée de terre, de 90 jours de mer pour la marine et environ 180 heures de vol pour les pilotes de chasse de l'armée de l'air).

2) Indépendamment de la baisse des dépenses, l'absence de choix a dégradé l'efficacité de l'outil de défense

La baisse de l'effort de défense, attestée par les statistiques annuelles publiées par l'OTAN, a été ressentie dans tous les pays de l'Alliance. Cependant, après avoir connu une forte diminution dans la première partie de la décennie 1990, l'effort de défense a crû de manière significative à la fois aux Etats-Unis (un peu plus de 3 % du PIB, soit le niveau de la France il y a vingt ans) pour atteindre un montant de 348 milliards de dollars (dont 35 affectés au renseignement) et au Royaume-Uni (2,29 % du PIB, hors pensions). De son côté, la Chine, entraînant en cela l'ensemble de ses voisins maritimes, a augmenté sur la période ses dépenses militaires de plus de 10 % par an, avant d'atteindre le chiffre record de 18 % en 2001.

Dans un monde dangereux, la poursuite du désarmement est désormais un choix propre à l'Europe continentale, une exception européenne en somme.

En France, l'effort de défense est passé de 15 % à 10 % du budget de l'Etat et de 3 % à 1,9 % du PIB en l'espace de vingt ans (hors pensions). Cela marque un décrochage à la fois par rapport aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, mais reste cependant en deçà de la contraction de l'Allemagne, qui a décidé, au cours de la dernière décennie, de mettre en veilleuse sa politique de défense en réduisant son effort de dépense autour de 1% de son PIB. L'attitude de l'Allemagne semble toutefois marquée par les contraintes issues de la réunification : la préparation du basculement vers l'armée de métier y est en effet méthodique et la modernisation des forces de la Bundeswehr est programmée à partir de 2006, avec la création d'un corps interarmées de projection de forces à hauteur de 150 000 hommes.

*

* *

En résumé, l'absence de stratégie claire, doublée d'une insuffisance et d'une dispersion des moyens, ont abouti à ce que la sécurité extérieure de la France apparaisse aujourd'hui très loin d'être garantie, contrairement à l'illusion commune – qui a eu cours plusieurs fois au cours de notre histoire, parfois avec des prises de conscience pénibles. Le recul de la présence et de l'influence françaises dans le monde comme au sein de l'Union européenne ont par ailleurs des effets directs sur la perte de compétitivité du pays.

III . REFONDER LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ

Dans un monde ouvert, après le passage à la monnaie unique qui transfère des pans essentiels de la souveraineté au plan européen, la notion d'indépendance nationale perd beaucoup de sa portée ; en revanche, les secousses de l'économie mondialisée, la multiplication des tensions et la prolifération des risques, les conséquences des attentats du 11 septembre 2001 enfin soulignent l'importance de la continuité nationale, c'est à dire la capacité de mobiliser instantanément les ressources nécessaires pour surmonter un choc global puis, dans la durée, de déployer une riposte adaptée.

Dans cet univers complexe et flexible, la logique du tout ou rien de la dissuasion est largement en porte-à-faux ; dans le même temps, la dimension européenne des problèmes de défense, largement confondue jusqu'alors avec leur dimension atlantique, prend une importance croissante. D'où la conclusion qui se dégage d'elle-même : il est désormais nécessaire d'articuler la préservation de l'autonomie stratégique, qui passe par la maîtrise de certaines compétences vitales, avec un régime de droit commun de partage des responsabilités et des coûts au plan européen.

A . L'objectif : la continuité de la vie nationale

Dans un monde instable et face à des menaces diverses autant qu'aléatoires, l'objectif prioritaire de la politique de défense doit viser à garantir aux citoyens comme aux opérateurs économiques et sociaux la continuité de l'activité en cas de choc. Ce principe de continuité se décline de façon multiple.

1) La continuité entre le corps social et l'armée professionnelle

L'un des risques les plus souvent avancés lors du basculement d'une armée principalement alimentée par la conscription à une armée de métier se situe dans l'affaiblissement du lien entre l'armée et la société civile dont elle a pour mission d'assurer la sécurité. La suppression du service national doit donc être compensée par d'autres formes de contact entre les militaires et la population civile. Deux catégories de la population jouent un rôle déterminant : les jeunes et les réservistes.

Le rôle des jeunes est décisif pour l'entretien et la transmission de l'esprit de défense. Le maintien de la journée de préparation à la défense, qui n'a d'autre objet que de faire à peu de frais un bilan de santé et d'alphabétisation des jeunes qui vont atteindre l'âge de la majorité, paraît injustifié. D'un strict point de vue de sensibilisation aux questions de défense, une intervention dans les écoles serait tout aussi efficace et bien moins onéreuse. En revanche, le développement de formations spécifiques pour des volontaires, sur le modèle des unités de cadets fonctionnant au Royaume-Uni, avec un

encadrement de réservistes, pourrait renforcer le lien entre la défense et la jeunesse, tout en permettant de constituer un vivier pour le recrutement des forces armées.

Surtout, la professionnalisation est indissociable d'une gestion dynamique des forces de réserve, qui forment le point de contact entre les sphères civiles et militaires. Ainsi les Etats-Unis comme le Royaume-Uni ont-ils mis en place une gestion très fine de leurs réserves, qui sont mobilisées tant pour la défense opérationnelle du territoire (comme on l'a vu après les attentats du 11 septembre) que pour les opérations de maintien de la paix, où elles jouent un rôle clé pour gérer la transition entre les opérations militaires et les chantiers de reconstruction, comme cela a été démontré dans le Golfe puis les Balkans (actions civilo-militaires : ACM). La politique de mobilisation des réserves doit dès lors poursuivre trois objectifs : préciser les missions et les conditions d'emploi ; engager un effort d'équipement et de formation des réserves ; instaurer une coordination avec le secteur privé à la fois pour offrir des garanties aux employeurs des réservistes mobilisés et pour programmer des opérations de promotion croisée des intérêts publics et privés lors des opérations de police internationale.

2) La continuité entre secteurs public et privé

Les réserves sont également appelées à jouer un rôle de premier plan dans l'inévitable externalisation d'un nombre grandissant de fonctions, auparavant dévolues au contingent, à l'exemple des solutions mises en œuvre au Royaume-Uni.

Comme en France, le budget britannique de la défense subit le poids des contraintes structurelles qui pèsent sur la décision politique : le budget est aujourd'hui fixé en termes réels ; l'effet de ciseaux est sensible entre les revenus et les dépenses, dont la pente est accentuée par le poids financier des efforts consacrés aux forces d'intervention extérieure (que ce soit dans les Falkland, le Golfe, les Balkans ou la Sierra Leone, qui s'ajoutent au stationnement permanent d'un quart des effectifs en Irlande du Nord).

Pour desserrer la contrainte sur les dépenses d'investissement, l'armée britannique recourt de plus en plus fréquemment à des formules de financements structurés, notamment par l'utilisation du leasing, et privilégie par ailleurs des équipements mixtes destinés à servir simultanément aux secteurs civil et militaire. Plus largement, *l'outsourcing* qui doit pouvoir concerner les domaines du logement, du transport, de la nourriture ou de l'entretien des bâtiments de guerre (et au sens large tous les services supports non confidentiels) doit permettre de réaliser des économies significatives. Les Britanniques fixent un objectif de 30 % d'économies à terme sur ces postes de dépenses.

Cette association étroite de l'action publique et de la sphère privée prévaut également en matière diplomatique, à travers des échanges réguliers qui permettent à des cadres dirigeants de servir dans les ambassades tandis que des diplomates sont affectés dans les états-majors de groupes présentant un intérêt stratégique. Cette symbiose confère une efficacité toute particulière au soutien des exportations, à commencer par le secteur de l'armement.

Dès lors que la sécurité est globale et se joue largement au sein des sociétés civiles, dès lors que les ressources publiques qui lui sont affectées deviennent de plus en plus rares, l'efficacité opérationnelle comme le souci d'une gestion optimale commandent de recourir beaucoup plus largement aux services et aux compétences des entreprises.

3) La continuité entre la sécurité extérieure et intérieure

La crise provoquée par les frappes du 11 septembre 2001 sur le territoire américain a été gérée au moins autant sur le plan civil que sur le plan militaire. La capacité à éviter à court terme un effondrement des marchés financiers et des réseaux d'échanges d'information a été primordiale ; à moyen terme, la riposte se déploie certes sur le plan militaire, avec les opérations conduites en Afghanistan, mais comporte aussi une dimension intérieure très importante, qui touche la politique d'immigration, le droit d'asile, le statut et les droits des organisations religieuses, la sécurité des aéroports, des sites stratégiques et du transport de matières dangereuses, le contrôle financier et le gel des avoirs de nombreuses organisations, les liens entre les activités criminelles et les groupes terroristes, etc.

Entre ce qui touche soit à la sécurité intérieure, soit à la sécurité extérieure, la frontière est plus que jamais indécise. Or les outils existants pour traiter les deux catégories de problèmes restent étroitement spécialisés et faiblement coordonnés. Il est donc vital de créer une structure politique de haut niveau, où ces questions seront traitées de manière cohérente. La solution la plus efficace serait probablement de créer un conseil de sécurité auprès du président de la République, avec pour objectif de dynamiser la réflexion et le débat sur les questions de sécurité, de diffuser et de partager l'information, de définir une stratégie intégrée en matière de sécurité intérieure et extérieure.

Une relance de la défense du territoire s'impose par ailleurs, avec une remise en ordre de marche de la gendarmerie, notamment en termes d'équipement.

4) La continuité de la diplomatie et de la défense

La diplomatie et la défense sont deux univers clos, dont malheureusement le seul point commun est trop souvent l'incompréhension réciproque. D'où de fréquents et tristes malentendus qui, des Balkans à l'Afghanistan, contribuent à discréditer l'action de la France dans le monde. Il est plus que temps d'interrompre des conflits de bureaucraties coûteux et stériles.

La remise en cohérence politique des principes de l'action extérieure passe, comme nous l'avons dit, par la création d'un conseil de sécurité. Elle devrait également impliquer de manière beaucoup plus approfondie le Parlement, dont les pouvoirs sont aussi insuffisants que mal exercés, seuls une minorité de spécialistes s'intéressant aux questions de diplomatie et de défense.

Dans le même temps, une profonde restructuration de l'outil diplomatique français devrait être engagée autour de quatre grands thèmes :

- la formation et la carrière des diplomates, avec un double impératif d'ouverture d'un corps encore trop replié sur lui-même et de professionnalisation ;
- l'évaluation des performances et la flexibilité accrue du réseau, en fonction de l'évolution de l'environnement géopolitique et des intérêts de la France ;
- un réinvestissement sur les missions régaliennes (renseignement, information) ;
- une attention portée aux facteurs de puissance de long terme, c'est-à-dire avant tout au facteur humain : autant la multiplication de services économiques et financiers dans les pays développés n'a pas de sens, tant les entreprises se sont émancipées de l'Etat pour opérer dans ces régions, autant l'entretien d'une présence éducative et culturelle forte de la France dans le monde est fondamentale, à condition qu'elle soit associée à une détection des talents, à une incitation à effectuer des études supérieures en France et à s'y installer durablement.

Sur le plan commercial, les organismes consulaires témoignent le plus souvent d'une efficacité supérieure, car directement en prise sur les entreprises. Ainsi, la puissance exportatrice de l'Allemagne s'appuie-t-elle non sur des services administratifs de prospection commerciale, mais sur le réseau de leurs chambres de commerce conjointes. En revanche, il est de la responsabilité éminente de l'Etat de reconstruire des vecteurs d'influence à long terme, en revivifiant le réseau des collèges et des lycées français à l'étranger et en les ouvrant largement aux élèves étrangers de talent.

5) La continuité entre les choix nationaux et européens

La politique européenne de la France est depuis de longues années en déshérence, ce qui se traduit par le blocage de l'union politique et par un désenchantement très net en matière de défense commune. Les initiatives lancées en dehors de toute participation française se multiplient, des déclarations tripartites entre le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne aux messages germano-britanniques sur les institutions. Et le Royaume-Uni, fort de la restauration de sa relation avec l'Allemagne et du regain de sympathie que lui vaut son libéralisme de la part de l'Italie et de l'Espagne, est en passe de s'assurer d'un leadership paradoxal de l'Union européenne tant dans le domaine des normes juridiques et des modes de régulation, qu'en matière stratégique et dans la conception de l'élargissement comme le renouveau de l'idée d'une vaste zone de libre-échange.

Face à ce qu'il faut bien appeler aujourd'hui l'isolationnisme de la France, l'Europe se construit à côté, sans elle, voire contre elle. Dans le même temps, le mode d'action et de représentation de la France au sein de l'Union européenne est devenu parfaitement obsolète et inefficace. Voilà pourquoi la France doit réinvestir clairement le projet européen et les instances de l'Union, en cessant de sous-estimer les missions exercées en dehors des Etats. La définition d'un projet politique pour l'Europe est certes un préalable. Mais celui-ci devra être porté par des hommes d'envergure au sein de la Commission, du

Parlement, de la Banque centrale européenne des diverses juridictions. Un pilotage de la politique européenne en prise directe sur le Premier ministre, à l'exemple du Royaume-Uni, est indispensable, en même temps qu'une planification du renforcement de la présence des élus et fonctionnaires français dans les instances européennes.

B . La doctrine : autonomie stratégique et engagement européen

Pendant longtemps, la France n'a inscrit sa doctrine de défense et de sécurité extérieure que dans le seul cercle de l'indépendance nationale. Cela était pertinent dans un monde stratégique où n'évoluaient que des nations, le cas échéant encadrées par les alliances conduites par les deux superpuissances de la guerre froide. Ce concept clos est aujourd'hui en décalage croissant avec l'engagement européen comme avec les structures de l'économie et de la société ouvertes.

La France, prisonnière de sa stratégie, irait-elle vers une sorte de marginalisation ? Les révolutions géopolitique, stratégique et technologique se déroulent en dehors d'elle, ce qui, si cela durait, la priverait de toute capacité d'agir dans le monde du XXI^{ème} siècle.

Pour cela deux voies semblent devoir être poursuivies :

- la préservation d'une autonomie stratégique par une maîtrise ciblée de technologies ou de moyens d'intervention vitaux ;
- la relance de la défense européenne qui se trouve aujourd'hui à un tournant.

1) L'autonomie stratégique

L'indépendance nationale avait pour elle le mérite de la clarté : elle supposait la capacité d'agir seul partout, de se défendre seul, de pouvoir faire porter seul sa voix partout dans le monde. Dans un monde incertain, ouvert et flexible, le monolithisme paie beaucoup moins. Il s'agit moins d'être totalement indépendant - même les Etats-Unis ne le sont plus -, que de disposer de la capacité à surmonter des chocs fréquents et violents. D'où la notion d'autonomie stratégique.

Dans un monde interdépendant, s'il est illusoire de vouloir tout faire seul, il convient de sélectionner consciemment ce qu'il faut savoir faire et maîtriser absolument. Dans un monde interdépendant, s'il n'est plus important d'être présent partout, il convient de faire porter sa voix au bon endroit. Dans un monde interdépendant, il est illusoire que l'Etat veuille tout faire lui-même, sans s'appuyer sur la société civile ou le secteur privé. Dans un monde interdépendant, l'indépendance ne se définit plus tant par le fait d'agir seul à tout moment et en tout lieu que d'être capable de disposer de l'information utile pour définir une ligne stratégique et de pouvoir mobiliser une vaste palette de moyens d'action.

L'autonomie stratégique se traduit par des principes simples :

- Premier principe : il n'est pas d'action légitime et efficace qui ne repose sur une information exacte et rapide. Le maintien de moyens propres d'acquisition de données sensibles doit demeurer une priorité, qu'il s'agisse d'informations militaires, politiques, diplomatiques ou commerciales. Dans un monde où la maîtrise de l'information est cruciale, toute dépendance en la matière est réductrice de puissance et d'influence ;
- Deuxième principe : la capacité d'agir en dernier recours seul, si l'intérêt supérieur de la nation l'exige, tout en mobilisant en temps normal toute la palette des options d'intégration possibles. D'où des interrogations multiples : quelles compétences opérationnelles conserver au plan national ? quels domaines de compétences et quels opérateurs privilégier ?

Le concept d'autonomie stratégique conduit dès lors inévitablement à s'interroger sur quelques éléments fondamentaux.

Le premier concerne le niveau adéquat auquel doit se positionner la dissuasion nucléaire. Aujourd'hui, il n'existe pas d'alternative crédible à la dissuasion nationale, dont le champ stratégique tend par ailleurs à se réduire.

Une question similaire peut être adressée à nombre d'autres technologies, tant le maintien d'une industrie de défense remplit parfois une fonction avant tout sociale, ainsi que semble le démontrer des pans entiers de GIAT ou de la DCN. Une revue systématique et régulière de l'ensemble des programmes et du secteur de l'industrie d'armement s'impose, pour définir ce qui est strictement nécessaire à l'autonomie stratégique. Pour cette réflexion, on pourrait par exemple imaginer de procéder à un examen au regard des critères suivants :

- le caractère direct et effectif des liens avec la défense nationale ; la présence ou l'absence de technologies comparables en Europe ;
- la capacité à diffuser des innovations vers le secteur civil privé ; l'opportunité de fidéliser des équipes de chercheurs performants.

2) La défense européenne

L'ultime question touche au niveau adéquat de compétence. Aucun des Etats européens n'est aujourd'hui, seul, en mesure non seulement de rivaliser avec les Etats-Unis mais d'envisager un rattrapage à horizon des vingt prochaines années dans le domaine stratégique. A l'inverse, un effort coordonné de réarmement peut permettre aux Européens d'assurer leur sécurité à un niveau et pour un coût raisonnables, tout en conservant une alliance privilégiée avec les Etats-Unis. Dès lors se posera de manière croissante la question fondamentale du niveau optimal d'intervention et d'organisation, tant dans le domaine des forces armées que dans celui de l'industrie ou de la recherche.

Or la période présente est décisive. D'un côté, après une période d'euphorie, la défense européenne se dilue sous l'effet de la poursuite du désarmement et de la quasi-marginalisation de l'Europe dans la gestion des crises qui ont succédé au 11 septembre 2001. De l'autre, elle n'a jamais été plus nécessaire compte tenu du désengagement américain du continent et de la montée des menaces et des risques qui pèsent sur lui, en raison de la proximité immédiate des foyers de conflits les plus violents, qui trouvent de plus des échos directs et profonds dans les sociétés européennes. Le niveau européen est de toute évidence le plus adapté pour gérer toute une partie des risques transfrontières. Enfin certains systèmes, tels les technologies anti-missiles, n'ont de sens qu'à l'échelle du continent.

D'où la nécessité d'évoluer vers une assurance européenne, avec la constitution de forces intégrées placées dans un premier temps sous l'autorité d'un conseil de sécurité européen, et d'une réassurance nationale, autour d'une dissuasion réduite.

C . Les moyens : rétablir la cohérence et la continuité dans le temps

La politique extérieure et de défense est par excellence un domaine où doivent prévaloir les visées et les objectifs à long terme. Rien n'est pire en la matière que les variations conjoncturelles ou les changements erratiques.

Une fois la doctrine clairement énoncée, les priorités définies, surgit la question des moyens qu'il convient de consacrer à la sécurité extérieure, et au premier rang de ceux-ci, la place qu'il convient de réserver au budget de la défense. Il n'existe pas de vérité évidente en matière stratégique, où tout est circonstances : aussi paraît-il difficile d'ériger un chiffre en norme universelle.

Mais deux réalités méritent d'être rappelées. D'abord, la France est passée nettement en dessous du seuil qui assure la pérennité et la crédibilité de son outil de défense : à niveau constant (1,89 % du PIB), les performances des armées connaîtront une dégradation rapide et profonde. Le modèle d'armée 2015, qui constitue la cible de l'actuelle loi de programmation militaire, n'est déjà plus atteignable. Ensuite il paraît peu réaliste, compte tenu des contraintes budgétaires pesant sur le long terme (charge de la dette, poids des rémunérations...), d'espérer une reprise massive des dépenses militaires : dès lors tout effort supplémentaire, notamment en matière d'équipement, devra être associé à de forts « gains de productivité » internes. C'est pourquoi, tout ce qui contribue à renforcer la cohérence du dispositif militaire et à mieux employer la ressource doit être entrepris de façon à stopper l'effet d'éviction des crédits d'investissement par les crédits de rémunération et de fonctionnement. Les réformes entreprises depuis dix ans par le ministère doivent être poursuivies et la logique britannique du « tout pour les forces » devrait légitimement être transposée à la France.

Il faut sortir de l'hypocrisie des lois de programmations militaires, dévoyées aussi vite que votées. Nul ne peut contester au pouvoir politique la nécessité d'ajuster l'exécution budgétaire au vu de l'évolution de la conjoncture économique. Cependant, la

réduction systématique des moyens consacrés aux armées doit tôt ou tard s'accompagner d'une réflexion claire sur les priorités et d'une mise à jour de leur missions opérationnelles. La procédure budgétaire doit donc être revue.

Fondée actuellement sur une logique d'enveloppe de crédits, la construction du budget, tant en interne au ministère de la défense que dans les débats interministériels, échappe à toute référence aux exigences opérationnelles. L'application des principes posés par la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances pourrait utilement faire sortir le ministère de la défense de l'inquiétante spirale infernale qui le conduit à écraser ses capacités opérationnelles sans réformer ses structures. Le ministère de la défense pourrait ainsi expérimenter les projets annuels de performances assis sur des objectifs, des indicateurs et des mesures de coûts auditables.

Dans un premier temps, les objectifs pourraient être de deux ordres. La première priorité s'attache au rétablissement d'un minimum de capacité opérationnelle par un effort soutenu en matière d'entretien, afin de revenir à des taux de disponibilité raisonnable des matériels. La seconde vise à appliquer le principe du moins de soldats mais mieux payés et mieux équipés : cela implique de recentrer les métiers militaires sur le cœur de l'activité opérationnelle, en recourant plus largement au personnel civil et au secteur privé pour les fonctions de soutien.

*

* *

Face à des menaces nombreuses et en mutation rapide, la sécurité se définit moins par la sanctuarisation d'un territoire, que par la capacité à assurer la continuité de la vie d'une nation. D'où une stratégie qui s'articule entre un engagement européen de droit commun, destiné à stabiliser ce qui est désormais un espace intérieur commun, et la préservation de l'autonomie stratégique nationale par la maîtrise des compétences et des technologies vitales. D'où le nécessaire réinvestissement dans les fonctions de sécurité extérieure, lequel passe par un relèvement des dépenses mais aussi par leur inscription dans la durée et la rationalisation de leur emploi.

CONCLUSION

La politique de défense et de sécurité extérieure de la France est donc aujourd'hui à un tournant.

A doctrine, structures et moyens constants, la France s'apprête à renoncer dans les faits à la capacité de maîtriser de manière autonome sa sécurité extérieure. Ceci n'implique pas la matérialisation d'une menace imminente, ni l'impossibilité d'une réplique conduite avec des alliés. Mais un pareil renoncement équivaldrait à un changement fondamental pour une nation qui s'est reconstruite à partir de 1958 autour du principe de l'indépendance nationale. Si notre régime mérite encore d'être qualifié de démocratique, alors un changement si fondamental mériterait assurément un vaste débat public, au lieu d'être effectué de manière implicite, au fil de non décisions dont l'accumulation masque un désarmement accéléré.

Face à un monde beaucoup plus instable et risqué que ce qui avait été anticipé dans les années 1990, trois conclusions ressortent, lesquelles devraient inspirer la révision drastique des options poursuivies au cours des dernières années.

- a) L'indispensable réinvestissement dans la sécurité extérieure, qu'il s'agisse de défense ou de diplomatie, a pour préalable une réflexion d'ensemble sur des principes, des doctrines et des structures obsolètes. Ce réinvestissement est à la fois financier, matériel, mais surtout humain : il doit s'attacher à interrompre la fuite des talents et des cerveaux en dehors de fonctions régaliennes qui ont été laissées à l'abandon au nom des présumés dividendes de la paix. Qu'il s'agisse des citoyens ou des professionnels de la diplomatie et de la défense, la question première est celle du sens qui s'attache à la sécurité et à la défense d'une nation libre au XXI^{ème} siècle ;
- b) Dans une économie et une société ouvertes, l'Etat reste le pivot et le maître d'œuvre de la sécurité extérieure mais il n'en exerce plus le monopole. Les modèles de fonctionnement clos, qui caractérisent la diplomatie et la défense, sont donc incompatibles avec la conduite de stratégies d'influence efficaces ;

- c) L'Europe constitue aujourd'hui un horizon majeur des politiques de sécurité, sur fond d'une vulnérabilité accrue et d'un affaiblissement de la garantie américaine. Il est donc raisonnable de faire de la défense européenne une priorité stratégique, tout en conservant les moyens d'une réassurance nationale en cas de refus persistant des Européens d'assumer une partie significative des coûts de leur sécurité. Autonomie stratégique et engagement européen sont donc indissociables, comme l'étaient la dissuasion nucléaire et la réassurance atlantique durant la guerre froide.

ANNEXES