

RDN

2020 : chocs stratégiques

Regards du CHEM - 69^e session

Préface du Chef d'état-major des armées

Les Cahiers de la
Revue Défense Nationale



2020 : chocs stratégiques

Regards du CHEM - 69^e session

Préface du Chef d'état-major des armées
Général François LECOINTRE

Sommaire

9 **Préface - 2020 : chocs stratégiques**

Général FRANÇOIS LECOINTRE, Chef d'état-major des armées

Tectonique géopolitique : le jeu des grandes puissances

13 **Révolution démographique : des bouleversements aux conséquences stratégiques majeures**

Capitaine de vaisseau NICOLAS LAMBROPOULOS

L'accroissement global de la population mondiale, son vieillissement inédit dans l'histoire de l'humanité, l'urbanisation et les phénomènes de migration vont bouleverser les équilibres déjà instables, modifier les centres de gravité géopolitiques et affecter sensiblement les économies de nombreux pays. Des tendances lourdes et puissantes sont à l'œuvre. Inéluctables, elles s'inscrivent dans le temps long, bien loin de nos horizons immédiats. Saurons-nous les regarder avec lucidité et nous préparer dès à présent aux défis politiques, sociaux, économiques, militaires et culturels auxquels nous serons inévitablement confrontés ?

29 **La France face aux évolutions de la géostratégie des énergies fossiles**

Capitaine de vaisseau GÉRAUD CAZENAVE

En dépit des engagements relatifs à la lutte contre le réchauffement climatique, le pétrole, le gaz et le charbon resteront encore longtemps des ressources indispensables et la consommation mondiale d'énergies fossiles va poursuivre sa croissance. Dans ce contexte, la maîtrise de la production et des flux d'hydrocarbures est une pièce maîtresse de la compétition stratégique à laquelle se livrent les grandes puissances. Par conséquent, la France doit s'adapter aux évolutions de la géostratégie des énergies fossiles pour garantir sa résilience et prendre conscience que le golfe arabo-persique n'est plus l'épicentre de ses intérêts énergétiques.

44 **Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?**

Capitaine de vaisseau HUGUES LAINÉ

Le Grand Nord est devenu un nouvel espace de compétition stratégique entre États, sous les effets du réchauffement climatique, de la militarisation de la zone et de l'expansionnisme de la Chine. Face à des enjeux sécuritaires grandissants, la France doit se doter d'une stratégie de défense et de sécurité pour le Grand Nord lui permettant de défendre ses nombreux intérêts stratégiques, économiques et scientifiques. Celle-ci reposerait sur cinq axes stratégiques : renforcer la présence française pour mieux comprendre, anticiper et être en mesure d'intervenir ; privilégier l'enjeu sous-marin ; développer des partenariats privilégiés pour gagner en influence ; impliquer l'Union européenne ; affirmer une position différenciée vis-à-vis de la Russie.

60 **Quelle stratégie française face à l'expansionnisme chinois ?**

Ingénieur en chef de l'armement NICOLAS CORDIER-LALLOUET

La Chine a entrepris de retrouver le premier rang mondial qu'elle a perdu au XIX^e siècle : son expansion économique, militaire, territoriale et au sein des institutions internationales semble irrésistible. Pour y faire face, la France devra agir dans un cadre de coopération européenne. En effet, l'enjeu pour l'Europe est celui de sa survie et son objectif doit être de constituer un troisième pôle d'équilibre face à la Chine et aux États-Unis. 2019 semble marquer une prise de conscience européenne, à la suite de la définition d'une stratégie Indo-Pacifique française appelée par la *Revue stratégique* de 2017. Cet article présente les grands axes de cette stratégie et émet des propositions complémentaires, par exemple pour contrer les nouvelles Routes de la soie en Afrique et en Méditerranée.

77 **Une nouvelle stratégie française en matière de forces de souveraineté et de présence**

Colonel (terre) JEAN-MARC GIRAUD

De par son histoire et sa géographie, la France dispose d'un dispositif de forces prépositionnées unique en Europe, lui conférant une présence militaire globale et permanente. Affaiblies par vingt années de transformations continues, les forces de souveraineté et de présence sont simultanément mises au défi des mutations géopolitiques et des désordres du XXI^e siècle. Adapter l'ambition française de puissance globale aux recompositions de la scène internationale requiert un réinvestissement séquentiel, soutenable et différencié dans notre « collier de pépites », en mobilisant l'ensemble des leviers. Ne pas prendre la pleine mesure de l'importance stratégique de nos forces prépositionnées serait une grave erreur et tout abandon irréversible.

93 **Contestation de la souveraineté : quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?**

Colonel (terre) FRÉDÉRIC DANIGO

Les Outre-mer imposent à la France une responsabilité morale singulière et constituent un véritable atout dans le cadre de sa stratégie de puissance d'équilibre. Alors que les appétits de puissance et les convoitises s'expriment de plus en plus ouvertement, nos Outre-mer constituent autant d'enjeux pour des compétiteurs déterminés. Or, l'écart entre les ambitions affichées, les moyens disponibles et les politiques mises en œuvre par la France décrédibilise et fragilise sa souveraineté ultramarine. Face au durcissement des menaces, la France doit agir avec détermination pour renforcer ses partenariats, adapter ses forces de souveraineté et mettre en valeur les ressources de ses Outre-mer.

109 **Une Marine ambitieuse à l'horizon 2050**

Capitaine de vaisseau DAVID DESFOUGÈRES

Dans un contexte international marqué par la recrudescence des tensions, l'affirmation de la puissance dans les espaces aéromaritimes et l'émergence des conséquences du changement climatique, cette étude vise à esquisser les grands déterminants de la Marine nationale à l'horizon 2050. La numérisation, l'hypervélocité, le facteur humain ou encore la singularité maritime française sont ici passés au filtre de nos compétiteurs et de nos ambitions nationales. Il en ressort indubitablement, qu'à l'instar des paradoxes de ce début du XXI^e siècle et de la complexité grandissante de notre monde, la Marine de demain sera tout à la fois hyperconnectée, automatisée, large spectre mais aussi rustique, écologique, foncièrement humaine, et bien d'autres choses encore...

Chocs opérationnels : la montée des champs immatériels

127 **Les opérations multidomaines : une révolution militaire**

Général (air) ÉTIENNE FAURY

Parti des États-Unis, le concept des opérations multidomaines vise à intégrer et à combiner les effets des nouveaux domaines d'action militaire (informationnel, cyber et spatial) dans les opérations interarmées aux niveaux opératifs et tactiques avec un cycle décisionnel adapté, afin de surprendre, saturer ou déstructurer l'adversaire. Élaboré dans une logique de remobilisation face aux menaces chinoises et russes, ce concept est rendu possible grâce aux technologies de l'information. Cette révolution est indispensable et inéluctable. Les marches capacitaires et organisationnelles semblent importantes mais plusieurs sont déjà initiées dans les chantiers du ministère sachant que l'interopérabilité avec nos alliés nous imposera les autres. Être parmi les précurseurs permettra à la France de maîtriser les nouvelles normes et à nos industriels européens de contribuer à cette révolution.

143 **Les opérations sous le seuil, outil primordial de la compétition stratégique**

Colonel (terre) STÉPHANE DOSSÉ

La guerre a changé de visage au XXI^e siècle. Elle a évolué notablement depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale avec le développement d'arsenaux nucléaires et d'un droit international très structurant. Les Nations les plus puissantes contournent les difficultés concernant l'usage de la force en se livrant à une compétition permanente, véritable fonction stratégique. Dans ce cadre, elles développent des opérations spécifiques, sous le seuil des conflits armés, en vue d'atteindre leurs objectifs stratégiques.

156 **La guerre hybride maritime : quelle réponse pour les marines occidentales ?**

Capitaine de vaisseau (*Armada*, Espagne) MANUEL RODRIGUEZ CANCELO

Cet article vise à proposer une première analyse de la guerre hybride maritime, en identifiant ses spécificités à travers l'étude du milieu dans lequel elle se déroule et de trois cas intervenus au cours de l'année 2019. Il cherche également à proposer des pistes de réflexion pour aider les marines occidentales à la contrer plus efficacement. Enfin, l'article entend aussi répondre à la question de savoir si les pays occidentaux peuvent, à leur tour, tirer parti de l'utilisation des tactiques et/ou des stratégies de guerre hybride maritime face à leurs compétiteurs.

171 **Désinformation et manipulation, quelles réponses françaises dans le champ informationnel ?**

Colonel (terre) LOÏC GIRARD

Le champ informationnel est devenu un espace de confrontation à part entière en raison de la place croissante prise par les moyens numériques et des capacités qu'ils offrent. Nos adversaires l'ont bien compris en investissant cet espace pour y contester nos actions comme notre modèle de société. *In fine*, c'est bien notre stabilité démocratique qui est menacée par l'ampleur prise par la manipulation de l'information et son aptitude à faire douter l'opinion publique. Dans ce contexte, il est indispensable de réagir en investissant clairement, à notre tour, ce champ à tous les niveaux de l'État jusque dans les opérations militaires.

187 **Gagner la bataille dans le champ normatif**

Colonel (terre) THIERRY CRÉPIN

Derrière la complexité, la technicité voire la répulsion qu'inspirent les normes, se cache le véritable enjeu stratégique de leur maîtrise, bien compris par les États puissances. Face à ces leviers structurants qui touchent à notre souveraineté nationale et permettent l'interopérabilité mais également l'expression de puissance et la domination, la France a déployé une organisation qui produit des effets certains. Toutefois, afin de remporter davantage de victoires dans ce domaine, une réelle prise de conscience collective s'impose sur la véritable portée des normes et le moyen d'y faire face. C'est en effet à la fois par le développement d'une stratégie nationale globale, défensive et offensive, étroitement coordonnée entre l'État et les industries, et une représentation efficiente au sein des organismes normatifs que la France gagnera cette bataille décisive.

203 **La France face au défi de la souveraineté numérique**

Colonel (terre) CHRISTOPHE AUGUSTIN

Véritable enjeu géopolitique, la révolution numérique aura ses vainqueurs et ses vaincus. Les grandes puissances ont développé leur modèle de souveraineté numérique et se livrent un combat acharné. La France possède des atouts, mais son manque de vision dans les années 1990 la pénalise encore. Son modèle doit reposer sur la protection des droits individuels et permettre l'émergence de champions en favorisant l'innovation. La France doit définir les technologies pour lesquelles conserver une stricte autonomie, complétée par des dépendances librement consenties. Partageant valeurs et intérêts communs, c'est avec l'Europe qu'elle nouera des partenariats pour pallier ses faiblesses. Ces technologies étant duales, les armées joueront un rôle essentiel dans cette stratégie.

219 **Les enjeux de la physique quantique et les ruptures à anticiper**

Colonel (air) DAVID DESJARDINS

Révélee dans les années 1920, la physique quantique est à l'origine de technologies telles que le transistor ou le laser. Depuis quelques années, les progrès techniques laissent entrevoir l'avènement d'applications quantiques inédites au pouvoir transformationnel très grand. Convaincus que celui qui les maîtrisera détendra un avantage stratégique majeur, de nombreux États se sont lancés dans une compétition. Les États-Unis et la Chine font la course en tête. L'Europe entend bien ne pas être décrochée. Les technologies quantiques posent, en effet, de véritables enjeux d'autonomie, de souveraineté et de croissance économique. En matière de défense, elles sont également de nature à générer des ruptures qu'il convient de prévoir.

235 **Gendarmerie nationale, le difficile équilibre entre la polyvalence et la spécialisation**

Colonel (Gendarmerie) JEAN-CHRISTOPHE SINTIVE

Un officier de Gendarmerie s'interroge sur l'organisation actuelle de l'Arme, en s'appuyant sur une étude historique et en développant une analyse systémique originale, basée sur l'analogie avec un filet. Étudier le fonctionnement et l'organisation de la Gendarmerie nationale sur cette base nouvelle conduit à mettre en évidence ses forces et ses faiblesses structurelles sous un angle différent et conduit à proposer des évolutions possibles pour répondre aux enjeux de sécurité actuels sans jamais perdre de vue que sa force réside en son maillage et dans la polyvalence de ses militaires.

Alliances affaiblies : la nécessité de resserrer les liens

257 **Revisiter le concept de l'atlantisme**

Colonel (terre) CLAIRE NESTIER

Cette réflexion d'un officier français praticien des relations internationales militaires porte sur le concept de l'atlantisme, avec une vision décomplexée vis-à-vis de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (Otan). Revisiter ce concept au fil de l'histoire et s'interroger sur ses forces et ses limites, mène au constat que l'atlantisme reste un référentiel fort pour les Alliés qui s'y reconnaissent. Mieux le maîtriser donne des clefs de lecture utiles dans la compréhension de nos Alliés et pour développer des stratégies d'intérêts communs.

270 **Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?**

Colonel (air) ARNAUD LE MARCHAND

Dans le contexte géopolitique actuel, marqué par un recul du multilatéralisme et une intense compétition entre puissances, les États-membres de l'Union européenne ont la responsabilité de définir une ambition collective forte pour faire de l'Union un véritable acteur stratégique sur la scène internationale. Ainsi, pour éviter un risque de dilution du « rêve européen », ils auront à susciter la confiance et l'adhésion de leurs citoyens, et à imposer l'UE comme le pilier européen de défense au sein de l'Otan.

283 **L'Europe et la dissuasion : quelles options pour aller vers une dissuasion nucléaire européenne ?**

Colonel (air, Allemagne) TOBIAS WANDEL

L'offre récente du Président français d'un dialogue stratégique sur la posture nucléaire française et son rôle dans la sécurité européenne contribue à nourrir le débat. Cette proposition ouvre la porte à différentes options pour une dissuasion européenne plus autonome, tout en préservant une certaine orthodoxie nucléaire française. Ces options doivent non seulement tenir compte des vues et des intentions des États dotés d'armes nucléaires, mais aussi des attentes et perspectives des États non dotés, et du rôle majeur joué par l'Otan. Pour parvenir à une défense et à une dissuasion européennes plus autonomes à long terme, il est nécessaire de renforcer les institutions existantes, notamment l'Otan.

299 **Les démocraties européennes face aux stratégies de puissance néo-impérialistes**

Capitaine de vaisseau CYRIL DE JAURIAS

Face au retour des stratégies de puissance, assumées de manière décomplexée par des États s'appuyant sur un roman national fort, les démocraties occidentales ont perdu toute l'assurance qu'elles avaient il y a vingt ans, au moment où la généralisation de leur modèle semblait aller de soi. L'ordre international bâti au cours du XX^e siècle est remis en cause et on assiste à un retour au système classique d'équilibre des forces. Dans ce contexte d'instabilité, exacerbé par la compétition entre la Chine et les États-Unis, les démocraties européennes courent le risque de disparaître de l'échiquier mondial.

317 **Se réinventer face à l'échec : les mutations du système politico-militaire britannique au début du XXI^e siècle**

Colonel (terre, Royaume-Uni) JON CRESSWELL

Les tensions provoquées par la politique étrangère lors des deux derniers siècles s'expriment chez les politiques britanniques par une réticence à s'engager dans de nouvelles « aventures » militaires en remettant en question leur efficacité. Parallèlement, un manque de soutien populaire à l'égard des dirigeants politiques fait des interventions à l'étranger un sujet toxique et une source de discorde. Cet essai analysera l'ancrage historique des relations politico-militaires et la nature de la politique britannique où l'absence de constitution rend le processus décisionnel flou et plutôt informel. Bien que la transformation du *Chief of the Defence Staff* (CDS) en commandant en chef soit peu envisageable, la mise en place de la *Fusion Doctrine* offre une opportunité importante d'intégrer les militaires au cœur de la stratégie nationale.

333 **Alliés, partenaires, frères d'armes : la coopération militaire franco-danoise**

Colonel (terre) JOACHIM, PRINCE DE DANEMARK

Le Danemark et la France entretiennent des relations depuis plusieurs siècles. Leur coopération s'est particulièrement développée dans le cadre de la construction européenne et de l'Alliance atlantique. Nourrie par des engagements opérationnels communs et des échanges réguliers, elle est aujourd'hui très soutenue dans le domaine de la défense au sein de la plupart des composantes terrestre, maritime et aérienne. À l'avenir, des perspectives de coopération apparaissent dans les nouveaux champs de conflictualité ou le domaine des ressources humaines et méritent d'être développées.

Sociétés fracturées : l'impératif de résilience

353 **La résilience de la Nation, une leçon chèrement payée**

Commissaire en chef de première classe FRÉDÉRIC TUSET-ANRÈS

La crise sanitaire inédite que vit la France a remis au premier plan la question de la résilience de la Nation. À l'épreuve de la pandémie du Covid-19, l'inquiétude, le confinement, le recensement quotidien des décès et les polémiques sur les moyens mis en œuvre jettent une lumière nouvelle sur les faiblesses dont la France doit se prémunir. Dans un monde de menaces croissantes, notre pays doit se préparer à affronter des crises plus graves encore. Pour les supporter et s'en remettre dans les meilleures conditions, consolider la force morale de la population est plus que jamais indispensable. Assurer que le pays disposera bien de toutes les ressources humaines et matérielles pour ce faire, ne l'est pas moins.

367 **La guerre et les outils de la guerre** *Une perspective historique 80 ans après l'étrange défaite*

Colonel (terre) VALENTIN SEILER

La technologie fascine et joue un rôle primordial dans la guerre. Mais elle ne peut supplanter la nature profonde de celle-ci, faite de risque, d'incertitude et de friction, amenant l'homme au cœur de la confrontation. La question n'est donc pas d'aller vers plus ou moins de technologie, mais davantage d'intelligence de situation, en évitant de confondre la guerre avec les outils de la guerre. Cet essai s'appuie sur l'exemple de la plus grande défaite de l'histoire de France en 1940 pour illustrer l'importance de mobiliser à la fois les forces de nature matérielle et celles de nature morale.

383 **Gestion du potentiel dans les armées : réflexion sur la dialectique des talents**

Colonel (terre) JEAN-JACQUES FATINET

Le contexte de mutation permanente de notre environnement, dont il est impossible de prédire les étapes et les issues, nécessite de mieux identifier et faire évoluer les officiers présentant le plus haut potentiel, inscrivant le modèle actuel dans un impératif stratégique de transformation. L'analyse de la place occupée par le Centre des hautes études militaires dans les processus de sélection, de formation et de gestion des hauts responsables, évaluée au double prisme des caractéristiques des programmes modernes de *Talent management* (gestion des talents) et de la notion de potentiel, offre une clé de compréhension des évolutions à consentir pour éviter toute forme de décrochage du modèle aujourd'hui en vigueur dans les Armées.

Avertissement

Cet ouvrage collectif rassemble des contributions rédigées par des officiers du CHEM en marge d'une année de réflexions, de débats et de préparation à l'exercice de leurs futures responsabilités dans le cadre de notre défense. Elles expriment les idées personnelles de leurs auteurs et ne sauraient engager leurs armées ou ministère d'appartenance.

Les Cahiers de la *Revue Défense Nationale* sont édités par le Comité d'études de défense nationale
(association loi de 1901)

Adresse géographique : École militaire, 1 place Joffre, bâtiment 34, PARIS VII

Adresse postale : BP 8607, 75325 PARIS CEDEX 07

Fax : 01 44 42 31 89 - www.defnat.fr - redac@defnat.com

Directeur de la publication : Thierry CASPAR-FILLE-LAMBIE - Tél. : 01 44 42 31 92

Rédacteur en chef : Jérôme PELLISTRANDI - Tél. : 01 44 42 31 90

Rédactrice en chef adjointe : Audrey HÉRISSON

Secrétaire général de rédaction : Pascal LECARDONNEL - Tél. : 01 44 42 43 69

Assistante de direction et secrétaire de rédaction : Marie-Hélène MOUNET - Tél. : 01 44 42 43 74

Secrétaire de rédaction : Jérôme DOLLÉ et Antoine AUBERT - Tél. : 01 44 42 43 69

Abonnements : Éliane LECARDONNEL - Tél. : 01 44 42 38 23

Chargés d'études : Laurent HENNINGER et Emmanuel DESCLÈVES - Tél. : 01 44 42 43 72

Comité de lecture : Didier CASTRES, Marie-Dominique CHARLIER-BAROU, André DUMOULIN,
Jean ESMEIN, Sabine DE MAUPÉOU et Bernard NORLAIN

Régie publicitaire (ECPAD) : Karim BELGUEDOUR - Tél. : 01 49 60 59 47

DL 97695- 2^e trimestre 2020 - ISSN : 2105-7508 - CP n° 1019 G 85493 du 10 octobre 2019

Imprimée par BIALEC, 23 Allée des Grands Pâquis, 54180 HEILLECOURT

Illustration de couverture : © Pixabay.

2020 : chocs stratégiques

François LECOINTRE

| Général d'armée, Chef d'état-major des armées (Céma).

Dans un contexte international en profonde mutation, marqué par une compétition stratégique exacerbée entre puissances, un recul très net du multilatéralisme et des crises sociales, dont certaines d'ampleur mondiale, l'année 2020 constitue, d'ores et déjà, une étape historique déterminante de ce début de XXI^e siècle. Déjà sous-jacente, mais amplifiée par une pandémie de Covid-19 qui a conduit à l'arrêt brutal des économies et des échanges, un enchaînement de chocs et de déflagrations est en train de se produire sous nos yeux, sans qu'il soit encore possible d'en mesurer toute la portée.

Sur la scène mondiale, on assiste à une recomposition majeure des relations interétatiques et à l'émergence d'un nouveau grand jeu d'acteurs stratégiques, étatiques ou non, mêlant indistinctement concurrence, coopération, tension et confrontation de nature directe comme indirecte. L'équilibre interne de nombreux États, en particulier les démocraties libérales, n'est pas à l'abri de ce réagencement du monde. En effet, les aspirations au changement de populations, souvent submergées par un flux massif d'informations, se traduisent de plus en plus par une contestation ouverte des gouvernants et des institutions, à la fois dans le cyberspace, dans les urnes et dans les rues, parfois violemment.

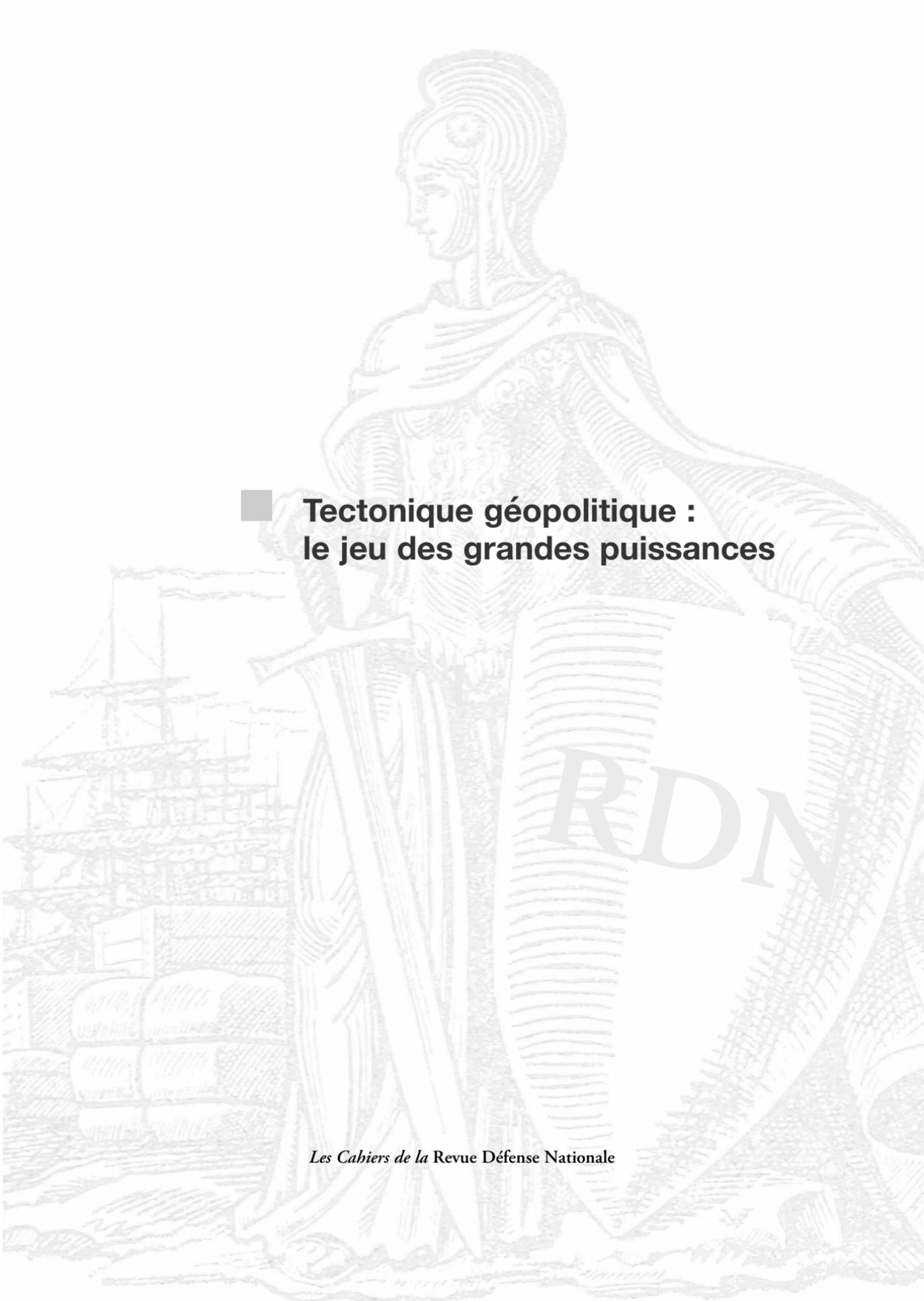
Dans le domaine militaire, les chocs sont, là aussi, multiples, souvent favorisés par des ruptures technologiques majeures comme l'avènement annoncé des systèmes hyperconnectés par la 5G, de l'intelligence artificielle (IA), de l'hypervélocité ou encore du quantique. Ils se caractérisent notamment par la rapide multiplication des confrontations dans les espaces numériques, exo-atmosphériques et informationnels où les affrontements, s'ils sont souvent invisibles, n'en sont pas moins d'une grande violence. Aussi, du fait de son caractère hybride, la guerre nécessitera une approche plus globale, par l'intégration des capacités militaires à celles d'autres composantes, dans le but de produire toute la gamme des effets permettant d'atteindre l'état final recherché. C'est ce nouveau mode d'action qui assurera des opérations multi-milieus, conduites en multi-théâtres, et qui permettra de répondre aux crises, de faire face à une hybridité croissante – se jouant habilement du droit tout en évitant soigneusement de franchir le seuil d'une riposte crainte – et sans perdre de vue une possible dégradation jusqu'à l'explosion d'un conflit majeur.

Face à ces nombreux défis et pour prendre l'ascendant sur des adversaires à la fois plastiques et désinhibés, la coopération et les alliances demeureront essentielles ; les États-membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (Otan) ou de l'Union européenne (UE) devront chercher, soit à resserrer des liens qui se sont distendus, soit à en tisser de nouveaux. Pour les Européens, il importe aujourd'hui de rechercher ensemble les voies d'une véritable autonomie stratégique, avec volonté, sens du collectif et pragmatisme, sous peine de mettre en péril les solidarités bâties au fil du temps et de disparaître de la scène internationale.

Tous ces chocs systémiques ne pourront cependant être absorbés sans une véritable capacité de résilience de la société française dont on a pu constater, lors de la pandémie récente, à quel point elle constituait la pierre angulaire de la solidité de la Nation. Les Armées françaises, par leurs valeurs et l'engagement de ceux qui y servent, en sont un acteur incontournable. Elles ne cessent de démontrer que, tout en assurant leurs missions permanentes et leurs opérations extérieures avec constance, elles continuent de se transformer pour tenir leur rang et contribuer à l'unité d'un pays parfois traversé par le doute.

Développer une pensée structurante dans un environnement aussi mouvant et complexe est un exercice aussi exigeant qu'impératif. Car, définir les grandes orientations stratégiques, dans tous les domaines, et en particulier pour ce qui concerne la défense et la sécurité, est une nécessité vitale. Sans baisser la garde sur les fonctions stratégiques « connaissance et anticipation » et « dissuasion », qui garantissent à la France une appréciation autonome de situation et une réelle liberté d'action, l'heure qui vient est sans doute à la description de fonctions nouvelles ou complémentaires pour répondre aux crises actuelles et surtout à celles qui naissent, dont il faut craindre qu'elles ne réintroduisent une dimension « haute intensité ». En maintenant cette réflexion stratégique au meilleur niveau, il s'agit en réalité d'assurer la pérennité de notre démocratie, la position singulière et autonome de notre nation, et la défense de nos valeurs. ♦





■ **Tectonique géopolitique :
le jeu des grandes puissances**

RDN

Les Cahiers de la Revue Défense Nationale

Révolution démographique : des bouleversements aux conséquences stratégiques majeures

Nicolas LAMBROPOULOS

| Capitaine de vaisseau, auditeur de la 69^e session du CHEM.

En une génération humaine, la population de la planète a triplé. Entre 1950 et 2020, elle est passée de 2,5 à 7,7 milliards d'individus ⁽¹⁾. Ce mouvement s'est accompagné d'améliorations sensibles du niveau de vie, des conditions sanitaires, de l'alimentation et de l'éducation, en particulier celle des femmes. C'est une véritable révolution qui s'est produite. Une révolution silencieuse dont on voit poindre la fin, mais dont l'ampleur et les implications apparaissent aujourd'hui clairement à tous ceux qui, trop absorbés par le temps court, ont négligé l'importance du facteur démographique dans l'évolution des rapports de force.

Les processus démographiques sont lents et donc difficilement perceptibles. Pourtant, ils dessinent notre avenir bien plus profondément que l'agitation humaine. Pour le chercheur français Jean-Claude Chesnais, la démographie est une « statistique morale, car elle permet de mesurer le degré d'intégration ou de désintégration d'une société ⁽²⁾ ». En ce sens, elle est la « biologie des nations » et certainement des civilisations.

Science du temps long, caractérisée par un grand déterminisme, mais laissant une part aux incertitudes et à l'imprévu, ce que nous évoquent la survenue de la pandémie de Covid-19 et le souvenir abondamment rappelé des ravages de la grippe espagnole, la démographie est une variable essentielle de l'équation stratégique. Elle offre donc une grille d'explication majeure de la transition stratégique du XXI^e siècle ⁽³⁾.

Étrangement quasi absent des réflexions du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013 et de la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* (2017) ⁽⁴⁾,

⁽¹⁾ ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « 2019 Revision of World Population Prospects », 2019 (<https://population.un.org/wpp/>).

⁽²⁾ CHESNAIS Jean-Claude, « Démographie et stratégie : le crépuscule de l'Occident », *Revue Défense Nationale*, avril 1996, p. 69.

⁽³⁾ DUFOURCQ Jean et KEMPF Olivier, « L'impact démographique », *La Vigie*, 29 janvier 2019.

⁽⁴⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*, 2017, articles 63 à 65 (www.defense.gouv.fr/).

Révolution démographique : des bouleversements aux conséquences stratégiques majeures

le facteur démographique comme pièce stratégique et facteur de puissance a en revanche été parfaitement analysé dans le document *Horizons stratégiques* publié en 2012 par la Direction des affaires stratégiques (DAS) ⁽⁵⁾ et fait l'objet de nombreuses publications de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des Armées. Cette étude tente de compléter les réflexions, en identifiant quelles conséquences stratégiques pourront avoir les modifications à venir de la géographie des populations, le mouvement global de vieillissement de la population mondiale et sa tendance à se concentrer toujours davantage dans les espaces urbanisés. Volontairement large, ce travail essaiera toutefois de porter, en filigrane, un regard particulier sur la France.

La révolution démographique : une géographie des populations sensiblement modifiée

Démographie et puissance

La démographie est un marqueur de puissance. Jouant un rôle déterminant dans les évolutions stratégiques modernes, elle a toujours caractérisé le rang d'un pays, manifesté la vitalité de ses peuples et porté ses ambitions. « Il n'est de richesse que d'hommes ⁽⁶⁾ ». La formule de Jean Bodin ⁽⁷⁾ est éculée. Toutefois, elle exprime parfaitement le lien intime entre la force d'une nation et la quantité ainsi que la qualité des hommes qui la constituent. Les penseurs français du XVIII^e siècle associaient pour leur part la population à la puissance, par le truchement du commerce, de la prospérité et du nombre dans la manœuvre militaire ⁽⁸⁾. Plus récemment, Raymond Aron ⁽⁹⁾ recensait lui aussi le facteur démographique comme l'une des composantes majeures de la puissance.

Il existe donc un lien évident entre démographie et puissance. Celui-ci n'est pour autant pas bijetif : si l'accession du Royaume-Uni au statut de puissance inégalée ⁽¹⁰⁾, la poussée expansionniste nippone, ou encore la domination américaine ⁽¹¹⁾ au XX^e siècle ont trouvé un appui certain dans un dynamisme démographique favorable, l'État d'Israël a par exemple développé sa puissance malgré un fort déséquilibre démographique avec ses voisins arabes. *A contrario*, des pays fortement peuplés comme le Nigeria ou l'Indonésie occupent une faible place sur la scène internationale.

⁽⁵⁾ DAS, *Horizons Stratégiques*, 2012, 25 pages (www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/).

⁽⁶⁾ Plus exactement : « Or, il ne faut jamais craindre qu'il y ait trop de sujets, trop de citoyens : vu qu'il n'y a de richesse que d'hommes... ».

⁽⁷⁾ BODIN Jean, *Les Six Livres de la République*, Livre V, 1576.

⁽⁸⁾ BULHER Pierre, « Puissance et démographie : la nouvelle donne », *Annuaire français des relations internationales*, Bruylant, 2004, p. 3-33.

⁽⁹⁾ ARON Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, 1962, 794 pages.

⁽¹⁰⁾ Accession liée à une forte croissance démographique puisque la population britannique a été multipliée par plus de trois entre 1800 et 1900 (de 12 à environ 40 millions d'habitants) tout en produisant un flux d'émigration vers les colonies d'environ 8 M de personnes. Voir Wikipédia, « Démographie du Royaume-Uni » (<https://fr.m.wikipedia.org/>).

⁽¹¹⁾ De 9,6 M d'habitants en 1820, la population américaine passe ainsi à 23 M en 1850, à 76 M au tournant du siècle, pour atteindre 106 M en 1920 et 266 M en 1995. Voir Wikipédia, « Demographics of the United States » (https://en.wikipedia.org/wiki/Demographics_of_the_United_States).

Révolution démographique : des bouleversements aux conséquences stratégiques majeures

Le nombre n'implique donc pas nécessairement la puissance. Toutefois, si l'on ne peut pas « considérer un pays comme très puissant parce que sa population est supérieure à celle de la plupart des autres pays, il reste vrai qu'aucun pays ne peut rester ou devenir une puissance de premier rang s'il ne fait pas partie des nations les plus peuplées de la Terre », selon Hans Morgenthau ⁽¹²⁾. En définitive, plus que le nombre c'est bien la structure d'une population, sa pyramide des âges en particulier, qui lui confère dynamisme et potentiel de puissance.

Les mutations démographiques, et notamment leur distribution entre les pays, les régions et les continents, constituent une véritable révolution. Peu à peu, elles vont inévitablement contribuer à modifier les rapports de force et altérer les équilibres actuels, ouvrant ainsi une nouvelle ère stratégique ⁽¹³⁾.

Les mécanismes des évolutions démographiques

Les réalités et évolutions démographiques trouvent essentiellement leurs sources dans deux phénomènes : la transition démographique et les migrations.

La transition démographique est la période, de durée variable, durant laquelle une population passe d'un régime de mortalité et de natalité élevées à un régime de basse mortalité puis de faible natalité. La baisse de la mortalité constitue la première étape de la transition démographique. Elle s'effectue à la faveur des progrès faits dans les domaines de l'hygiène, de la santé, de l'alimentation et des conditions de travail, mais aussi de l'éducation au sens large. Intervient, en second lieu, l'étape d'une baisse de la natalité du fait d'une modification des comportements familiaux : les populations adaptent leur fécondité aux changements constatés de la mortalité ⁽¹⁴⁾. Durant cette transition, le taux d'accroissement naturel de la population concernée croît avec la baisse de la mortalité, puis diminue avec le reflux de la natalité. Ainsi, la très forte croissance démographique intervenue au XX^e siècle ⁽¹⁵⁾ tient essentiellement à la transition démographique que la plupart des pays ont connue ⁽¹⁶⁾. Dès lors, l'idée généralement répandue d'une explosion démographique est erronée : celle-ci a eu lieu au XX^e siècle et elle est achevée.

Les migrations constituent le deuxième mécanisme des évolutions démographiques. Ces mouvements sont liés à une combinaison de facteurs sociopolitiques, de différentiels économiques et de déséquilibres démographiques ⁽¹⁷⁾. Pour le géographe Gérard-François Dumont, les phénomènes de globalisation, d'internationalisation et de mondialisation rendent les migrations beaucoup plus aisées par l'abaissement des frontières, le développement des technologies qui facilitent les contacts, les transferts d'argent, l'accès à l'information et les stratégies mondialisées des entreprises. Ce

⁽¹²⁾ Cité dans BÜHLER Pierre, *op. cit.*

⁽¹³⁾ Voir DUFOURCQ Jean et KEMPF Olivier, *op. cit.*, et BÜHLER Pierre, *op. cit.*

⁽¹⁴⁾ Plus grande espérance de vie à la naissance, diminution des morts en couche, etc.

⁽¹⁵⁾ 1,6 Md en 1900 et 7 Md en 2011. Voir Wikipédia, « Population mondiale » (<https://fr.m.wikipedia.org/>).

⁽¹⁶⁾ DUMONT Gérard-François, « Le monde en 2050 : 8 ou 11 milliards d'humains ? », *Mondes et cultures : comptes rendus trimestriels des séances de l'Académie des sciences d'outre-mer*, Tome LXXII vol. 1, 2012, p. 221-235.

⁽¹⁷⁾ La structure en âges d'une population peut être favorable à l'attraction d'une main-d'œuvre.

trityque, qui facilite et encourage les déplacements, a un impact fort sur les mouvements migratoires.

Une population globalement en croissance, mais avec de fortes disparités régionales

Selon les prédictions de l'ONU ⁽¹⁸⁾, la population mondiale devrait atteindre 8,5 Md d'individus en 2030, entre 9,4 et 10,1 Md en 2050 et entre 9,4 et 12,7 Md en 2100 ⁽¹⁹⁾. Cet accroissement global appelle plusieurs remarques.

Redisons-le, parler d'explosion démographique est une erreur. Nous allons vers une stabilisation de la population mondiale : son taux de croissance est deux fois plus faible aujourd'hui qu'à la fin des années 1960 et il continue à diminuer. Selon les hypothèses, il pourrait être proche de zéro, voire négatif ⁽²⁰⁾ à la fin du siècle.

Ensuite, même si tous ceux qui auront plus de 30 ans en 2050 sont déjà nés, des incertitudes demeurent. En effet, les projections sont fondées sur le raisonnement selon lequel la transition démographique va continuer à se déployer de façon semblable à ce qui a déjà été constaté et sur des hypothèses de fécondité ⁽²¹⁾. Des évolutions à la hausse ou à la baisse sont possibles en fonction notamment de la survenue de conflits meurtriers, des impacts du changement climatique, des politiques appliquées localement ⁽²²⁾, des risques d'insuffisance sanitaire et hygiénique ainsi que des politiques mises en œuvre pour faire face à la sous-alimentation et à la malnutrition.

Enfin et surtout, on relève une grande diversité de situations selon les régions et pays. L'Europe se dépeuple et semble entrée dans un « hiver démographique » durable ⁽²³⁾. Le taux moyen de fécondité y est bien inférieur à celui nécessaire pour le renouvellement de la population. À l'inverse, l'Afrique connaît un vrai dynamisme démographique. Sa population devrait augmenter de 110 % entre 2020 et 2050, pour atteindre 2,5 Md à cet horizon et entre 3,1 et 6,2 Md en 2100. La situation est toute-fois très contrastée. Par exemple, sur la période 2020-2050, si la population du Niger doit augmenter de 350 %, celle de l'Afrique du Sud ne devrait progresser que de 13 %. Les clivages vont ainsi s'accroître, dessinant un continent où les « géants » démographiques du XXI^e siècle seront le Nigeria, l'Éthiopie, la République démocratique du Congo, la Tanzanie et l'Égypte (voir tableau).

L'Asie, quant à elle, devrait connaître une inversion de positionnement entre la Chine et l'Inde dès 2030 avec un début de diminution de la population chinoise vers 2035. La Chine devrait perdre près d'un tiers de sa population d'ici 2100 avec 1,05 Md d'individus soit quelque 400 M de moins que l'Inde. Troisième pays le plus

⁽¹⁸⁾ ONU, *op. cit.*

⁽¹⁹⁾ Ces chiffres et fourchettes, fondées sur la population actuelle et des méthodes de projections statistiques, sont données pour sûres à 95 %.

⁽²⁰⁾ Selon l'étude de l'ONU, il y a 30 % de chances que le taux d'accroissement de la population soit négatif avant 2100.

⁽²¹⁾ DUMONT Gérard-François, *Géographie des populations. Concepts, dynamiques, perspectives*, Armand Colin, 2018, 254 pages.

⁽²²⁾ Niveau de liberté économique, utilisation de l'aide publique, structuration de l'économie agricole, etc.

⁽²³⁾ DUMONT Gérard-François, « Quelles relations entre dynamiques des populations et perspectives stratégiques ? », *Diploweb.com*, 16 octobre 2019 (www.diploweb.com/).

Révolution démographique : des bouleversements aux conséquences stratégiques majeures

	Nigeria	Éthiopie	RDC	Tanzanie	Égypte
2019	201	112	67	61	101
2050	401	205	194	129	160
2100	733	294	362	286	225

Évolutions des populations des « géants » africains, exprimées en millions d'habitants
Source : ONU (<https://population.un.org/wpp/>)

peuplé au monde, les États-Unis bénéficient d'un taux de fécondité élevé et d'une immigration internationale importante. Ils devraient rester au quatrième rang en 2050 et en 2100 avec respectivement 380 et 434 M d'habitants. La population de l'Amérique latine va croître encore durant les quarante prochaines années. Peuplée de 169 M d'habitants en 1950, cette partie du monde en compte aujourd'hui 648 M et devrait atteindre 758 M à l'horizon 2060. Si Cuba a vu le nombre de ses habitants décroître en 2017, ce ne sera le cas pour le Brésil qu'au milieu du siècle et pour le Mexique vers 2060, année qui devrait marquer le début de la contraction démographique de cette région du monde. Enfin, le programme de redressement mis en place en 2005 ⁽²⁴⁾ par Vladimir Poutine pourrait enrayer le dépeuplement qui touche la Russie. Cette perspective, pour l'instant peu partagée, devra toutefois être confirmée dans les dix prochaines années.

Les déséquilibres s'accroissent donc à mesure que la population mondiale croît. Dans l'avenir, si l'on accepte un regard schématique, des espaces surpeuplés vont côtoyer des régions vides, ce qui ne manquera pas de générer des pressions, voire des bouleversements comme cela pourrait être par exemple le cas pour l'Europe et l'Afrique.

Une population globalement vieillissante

Phénomène sans précédent dans l'histoire, la population mondiale vieillit : tendance forte et pérenne dans les pays du Nord, ce vieillissement est appelé à rapidement s'intensifier, ou selon les cas débiter, dans les pays du Sud. Le vieillissement est un processus automatique et inéluctable qui s'enclenche avec la fin de la seconde étape de la transition démographique. Il s'opère à la fois par le haut, avec une longévité accrue des personnes âgées, et par le bas ⁽²⁵⁾, avec la diminution du nombre de jeunes, liée à la baisse de la natalité.

Le vieillissement de la population mondiale revêt quelques caractéristiques notables. Tout d'abord, le nombre des plus de 65 ans dans le monde va doubler d'ici 2050, selon l'ONU ⁽²⁶⁾ : il atteindra 1,5 Md à cette échéance et 2,5 Md en 2100. Ainsi, les plus de 65 ans, qui représentent aujourd'hui 9 % de la population mondiale, en représenteront 16 % en 2050 et 23 % en 2100. Par ailleurs, la plus forte progression

⁽²⁴⁾ DUMONT Gérard-François, *Géographie des populations. Concepts, dynamiques, perspectives*, Armand Colin, 2018, p. 79-80.

⁽²⁵⁾ *Ibid.*, p 179-180.

⁽²⁶⁾ ONU, *op. cit.*

Révolution démographique : des bouleversements aux conséquences stratégiques majeures

concerne le nombre de personnes de plus de 80 ans qui devrait tripler d'ici 2050 puis à nouveau doubler d'ici 2100 pour atteindre près de 900 M, soit plus de 8 % de la population mondiale. De plus, la géographie du vieillissement est très inégale. En Asie orientale et sud-orientale, ainsi qu'en Europe, une personne sur quatre aura plus de 65 ans en 2050. Le phénomène est particulièrement marqué au Japon et constitue, pour la troisième puissance économique mondiale, un véritable défi. En revanche, l'Afrique subsaharienne est pour l'instant peu concernée : les plus de 65 ans représenteront 5 % de la population en 2050. Enfin, l'âge médian confirme ce phénomène mondial. En constante augmentation, il sera en 2050 de 36 ans avec les disparités suivantes : 22 ans au Nigeria, 42 ans aux États-Unis, 46,5 ans en Europe et 47 ans en Chine.

Là encore, des bouleversements vont inévitablement s'opérer, à la fois au sein des pays « vieux », confrontés à des enjeux majeurs de société, mais aussi entre les blocs démographiques manquant d'actifs et ceux dans l'incapacité d'employer une population trop jeune et trop nombreuse.

Une tendance constante à l'urbanisation, ou métropolisation

La dernière caractéristique démographique majeure est le phénomène d'urbanisation. Celui-ci a débuté dès le début du XX^e siècle à la faveur notamment de la révolution industrielle. Ainsi, entre 1900 et 2000, le nombre de citadins a été multiplié par 11 alors que dans le même temps la population mondiale a été multipliée par 3,8. Aujourd'hui, il y a plus de 4 Md de citadins : il y en avait 2,8 en 2000 ! Même si le taux de croissance de la population urbaine diminue d'ailleurs au même rythme que celui de la population mondiale ⁽²⁷⁾, la proportion des citadins, aujourd'hui égale à 57 %, dépassera les 68 % à l'horizon 2050 ⁽²⁸⁾.

Quelques caractéristiques méritent là aussi d'être soulignées. L'urbanisation se déploie, tant en nature ⁽²⁹⁾ qu'en nombre, de façon différente selon les territoires, les politiques d'aménagement mises en œuvre ou encore l'état de développement des pays. Il y a aujourd'hui plus de trente mégapoles ⁽³⁰⁾ et le monde devrait en compter cinquante en 2050. Ce sont l'Inde et l'Afrique qui devraient être les prochaines zones d'« explosion urbaine » ⁽³¹⁾ avec Lagos, Onitsha (Nigeria), Le Caire, Kinshasa ou encore Addis-Abeba. L'Amérique latine et l'Amérique du Nord vont tendre vers un taux d'urbanisation de 90 % en 2050, l'Europe vers 85 % alors que l'Afrique et l'Asie vont atteindre respectivement 59 et 66 % d'urbanisation avec une augmentation très forte

⁽²⁷⁾ DUMONT Gérard-François, *Géographie des populations. Concepts, dynamiques, prospectives*, Armand Colin, 2018, p. 147.

⁽²⁸⁾ ONU, *op. cit.*

⁽²⁹⁾ Gérard-François Dumont distingue les architectures macrocéphales et polycéphales qui caractérisent les différents pays : ainsi la France ou la Russie qui ne comptent qu'une très grande zone urbaine ; l'Espagne, l'Italie ou l'Allemagne, pour n'évoquer que les pays européens, où il existe des capitales régionales au poids équivalent à celui de la capitale économique et politique, et qui peuvent développer une certaine forme d'indépendance.

⁽³⁰⁾ Villes de plus de 10 millions d'habitants.

⁽³¹⁾ Terme employé par le chercheur François Mariconi-Ebrard, dans CAILLOCE Laure, « Des villes toujours plus grosses », *CNRS Le Journal*, 1^{er} juin 2017 (<https://lejournel.cnrs.fr/articles/des-villes-toujours-plus-grosses>).

Révolution démographique : des bouleversements aux conséquences stratégiques majeures

de ce taux et, vont présenter, au sein de ces continents, des situations très contrastées. Enfin, le phénomène d'urbanisation recouvre celui de la littoralisation. Aujourd'hui, si, selon l'UICN ⁽³²⁾, plus de 60 % de la population vit à moins de 150 km du rivage, ce taux devrait *a minima* se maintenir compte tenu du développement et de l'apparition des mégapoles donnant sur la mer.

Paradoxalement, malgré une augmentation sensible du nombre d'êtres humains, les mouvements démographiques qui sont à l'œuvre n'annoncent pas une modification flagrante de la répartition des populations. Les villes vont croître, se densifier et, à terme, vieillir selon des rythmes différenciés. Sauf surprise ou changement radical des modes de vie ou des politiques locales, les zones rurales vont se désertifier.

Conséquences stratégiques possibles

Des tensions croissantes sur les ressources

Comme le rappelle Bruno Tertrais ⁽³³⁾, il faut se garder de la *collapsologie*, qui annonce notamment la perpétuelle crise imminente des ressources et ses conséquences en termes de conflictualité. En effet, les réserves prouvées de nombreuses ressources énergétiques naturelles non renouvelables évoluent constamment à la hausse ⁽³⁴⁾. En revanche, il semble que les ressources hydriques et notre capacité à nourrir une humanité de taille croissante soient des enjeux qui pourraient conduire à des tensions, lesquelles émergent déjà.

Quand l'agriculture devient stratégique

La Terre sera-t-elle capable de nourrir entre 9 et 11 Md d'habitants ? Pour faire toujours mentir les thèses malthusiennes ⁽³⁵⁾, il faudra, d'ici 2050, augmenter la production agricole mondiale de l'ordre de 60 à 70 % ⁽³⁶⁾. Afin d'atteindre cet objectif, et améliorer également le sort des quelque 1 Md de personnes ⁽³⁷⁾ dans le monde souffrant actuellement de sous-alimentation, la croissance agricole doit prendre de vitesse la croissance démographique. Pour cela, il faut continuer d'accroître les rendements des terres déjà exploitées ⁽³⁸⁾ et favoriser l'agriculture vivrière locale, tout en mettant en

⁽³²⁾ Union internationale pour la conservation de la nature, ONG fondée en 1948.

⁽³³⁾ TERTRAIS Bruno, *Le choc démographique*, Odile Jacob, 2020, 137 pages.

⁽³⁴⁾ Ainsi, les réserves prouvées de pétrole et de gaz ont globalement été multipliées par 1,5 au cours des trente dernières années, consommation comprise, selon le *BP Statistical Review of World Energy*, paru en juin 2018 (www.bp.com/content/).

⁽³⁵⁾ Pour Malthus, « *the power of population is indefinitely greater than the power in the earth to produce subsistence for man (...) Population, when unchecked, increase in a geometrical ratio. Subsistence increases only in an arithmetical ratio* » (MALTHUS Thomas, *An essay on the Principle of Population*, 1798). De même, pour Ehrlich, « *The battle to feed all of humanity is over. In the 1970s, hundreds of millions of people will starve to death (...). At this late date nothing can prevent a substantial increase in the world death rate* » (EHLRICH Paul, *The population bomb*, 1968,

⁽³⁶⁾ ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, *Comment nourrir le monde en 2050 ?*, octobre 2009, p. 2 (www.fao.org/).

⁽³⁷⁾ Rendements par ailleurs en hausse régulière.

⁽³⁸⁾ La FAO estime que cette augmentation permettrait, à elle seule, de couvrir 80 à 90 % de la croissance nécessaire de la production agricole. *Comment nourrir le monde en 2050 ?*, op. cit., p. 10.

Révolution démographique : des bouleversements aux conséquences stratégiques majeures

production de nouvelles terres arables. Celles-ci sont, dès à présent, l'objet d'une concurrence internationale croissante, mise en lumière par l'acquisition de vastes surfaces de terre par des États (Chine, Inde, Émirats arabes unis...) et des investisseurs privés, essentiellement chinois. En 2015, la Chine a signé un contrat de location de 115 000 hectares de terres arables en Sibérie ⁽³⁹⁾, et on estime que les montants des investissements chinois mondiaux dans le domaine agricole (terres et bétails) représenteraient 94 Md de dollars sur la période 2010-2017, dont la moitié réalisée sur les années 2016-2017 ⁽⁴⁰⁾.

Les estimations de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) se veulent rassurantes : « si certains pays ou régions en Afrique du Nord, Asie du Sud et Moyen-Orient, ont atteint la limite des terres disponibles, à l'échelle mondiale, il reste suffisamment de ressources en terres pour nourrir la population mondiale dans un avenir prévisible ⁽⁴¹⁾ ». Toutefois, la crise alimentaire de 2007-2008 doit rester en mémoire : provoquée par une multitude de facteurs, dont une augmentation sensible de la demande, elle a généré de graves émeutes dans de nombreux pays en Afrique, en Asie et en Amérique latine.

L'accès à l'eau, source de tensions

Selon l'économiste Bruno Parmentier, une dizaine de pays concentrent près de 60 % des réserves mondiales d'eau douce ⁽⁴²⁾. Quatre-vingts autres, principalement situés en Afrique et au Proche-Orient et représentant 40 % de la population mondiale, souffrent, quant à eux, d'importantes pénuries ⁽⁴³⁾. Partout, les réserves d'eau douce se raréfient. C'est le fait des déforestations ⁽⁴⁴⁾, de la pollution et de la salinisation affectant les cours et plans d'eau ⁽⁴⁵⁾, de l'amélioration du niveau de vie qui augmente fortement la consommation de chaque individu et, bien sûr, du dérèglement climatique. Aujourd'hui, un individu sur quatre vit dans un pays en situation de stress hydrique sévère et dix-sept pays utilisent déjà 80 % de leurs ressources en eau ⁽⁴⁶⁾. Les dynamiques démographiques risquent donc d'accroître la pénurie en eau avec des répercussions mondiales en termes d'insécurité alimentaire, de conflits et de migrations.

L'accès à l'eau est donc plus que jamais stratégique. 269 rivières et fleuves importants étant partagés par deux pays au moins, les désaccords régionaux peuvent se

⁽³⁹⁾ LABORATOIRE EUROPÉEN D'ANTICIPATION POLITIQUE, « Russie-Chine : mutations d'avenir en Sibérie », 26 juillet 2016 (www.leap2040.eu/russie-chine-mutations-davenir-en-siberie/).

⁽⁴⁰⁾ AGENCE FRANCE-PRESSE, « La Chine, acheteuse vorace de terres agricoles à l'étranger », *Le Point*, 23 février 2018 (www.lepoint.fr/economie/la-chine-acheteuse-vorace-de-terres-agricoles-a-l-etranger-23-02-2018-2197292_28.php).

⁽⁴¹⁾ FAO, *L'agriculture mondiale à l'horizon 2050*, octobre 2009, p. 3 (www.fao.org/).

⁽⁴²⁾ « Pénurie mondiale d'eau : pourquoi l'aggravation du phénomène pourrait mener à un conflit généralisé », *Atlantico*, 14 août 2019 (www.atlantico.fr/). Bruno Parmentier y cite le Brésil, la Russie, les États-Unis, le Canada, la Chine, l'Indonésie, l'Inde, la Colombie et le Pérou.

⁽⁴³⁾ *Ibid.*

⁽⁴⁴⁾ Capacité moindre des sols à retenir l'eau.

⁽⁴⁵⁾ FAO, *État des ressources en terres et en eau pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde*, 2011 (www.fao.org/).

⁽⁴⁶⁾ Arabie saoudite, Bahreïn, Botswana, Émirats arabes unis, Érythrée, Inde, Iran, Israël, Jordanie, Koweït, Liban, Libye, Oman, Pakistan, Qatar, Saint-Martin et le Turkménistan. Voir HOFSTE Rutger Willem, REIG Paul et SCHLEIFER Leah, « 17 Countries, Home to One-Quarter of the World's Population, Face Extremely High Water Stress », World Resources Institute (www.wri.org/blog/2019/08/17-countries-home-one-quarter-world-population-face-extremely-high-water-stress).

Révolution démographique :
des bouleversements aux conséquences stratégiques majeures

multiplier. La Turquie contrôle l'Euphrate qui irrigue le Moyen-Orient ; l'Égypte entièrement tributaire du Nil pour ses ressources hydriques entretient un différend important avec l'Éthiopie qui construit un gigantesque barrage sur le Nil Bleu ⁽⁴⁷⁾. Des tensions identiques, autour de la construction de barrages, existent entre l'Inde et le Pakistan ⁽⁴⁸⁾, l'Inde et la Chine ⁽⁴⁹⁾, la Chine et le Vietnam ou encore entre les pays du lac Tchad (Nigeria, Cameroun, Niger et Tchad).

Alors que, d'ici à 2030, le monde devrait faire face à un déficit hydrique global de 40 % ⁽⁵⁰⁾, il est probable que l'accès à l'eau soit l'un des facteurs des conflictualités futures.

Une probable forte montée en puissance de l'islam

Selon le rapport du *Pew Research Center* ⁽⁵¹⁾, le christianisme devrait rester la religion majoritaire jusqu'en 2050, période à laquelle elle pourrait être quasiment rattrapée par l'islam dont le taux de croissance, de l'ordre de 73 %, est le plus fort de toutes les religions ⁽⁵²⁾. Au milieu du siècle, l'Inde abritera la plus grande communauté musulmane au monde, même si les hindouistes y resteront majoritaires. En Europe, les musulmans devraient constituer plus de 10,2 % de la population, contre 5,9 % en 2010. Enfin, à cet horizon, 40 % des chrétiens du monde vivront en Afrique subsaharienne.

Pour Gérard-François Dumont ⁽⁵³⁾, la démographie modifie la géographie des religions. Elle a pour conséquences un processus de mondialisation de l'islam, un phénomène d'homogénéisation religieuse des pays majoritairement musulmans, au profit de l'islam, et à l'inverse, une hétérogénéité religieuse croissante des pays de culture chrétienne, là aussi au profit de l'islam.

La part plus importante que devrait prendre l'islam durant ce siècle pourrait contribuer à un accroissement des tensions interreligieuses en Afrique subsaharienne, à la faveur d'une population jeune, facilement mobilisable et portée à la radicalité ; cette tendance, s'opposant aux besoins de développement, favoriserait les guerres

⁽⁴⁷⁾ En octobre 2019, le Premier ministre éthiopien, Abiy Ahmed, « avait assuré qu'« aucune force » ne pouvait empêcher la construction du barrage et averti que des « millions » de personnes pouvaient être mobilisées pour le défendre si besoin était ». Voir « Barrage sur le Nil : l'Éthiopie demande à l'Afrique du Sud de faciliter un accord avec l'Égypte », *Le Monde*, 13 janvier 2020 (www.lemonde.fr/).

⁽⁴⁸⁾ Vingt projets de barrages sur la seule rivière Chenab, affluent de l'Indus, inquiètent le Pakistan alors qu'Islamabad et la ville de Rawalpindi manquent déjà d'eau. Voir « Et si Delhi arrêta les eaux de l'Indus pour assécher le Pakistan ? », *The Indian Express*, repris dans *Courrier International*, 23 septembre 2016 (www.courrierinternational.com/).

⁽⁴⁹⁾ New Delhi a dû, sous la menace, déplacer le site d'un projet de barrage en Uttar Pradesh qui mécontentait la Chine, tandis que Pékin a des projets de détournement vers le sud des eaux du Brahmapoutre qui irritent l'Inde. Voir l'entrevue d'*Atlantico* avec Bruno Parmentier, *op. cit.*

⁽⁵⁰⁾ Voir ONU, « Rapport mondial des Nations unies sur la mise en valeur des ressources en eau 2020 : l'eau et les changements climatiques », 2020, p. 24 (<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372941.locale=fr>).

⁽⁵¹⁾ PEW RESEARCH CENTER, « The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050 », 2 avril 2015 (www.pewforum.org/2015/04/02/religious-projections-2010-2050/).

⁽⁵²⁾ Progression de 1,6 Md de musulmans en 2010 à 2,76 en 2050, soit 30 % de la population mondiale contre 23 % en 2010.

⁽⁵³⁾ DUMONT Gérard-François, « Analyse stratégique et enjeux géodémographiques du XXI^e siècle », *Agir*, revue générale de stratégie, 2010, p. 97-110 (<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00761707/document>).

civiles dans les pays hétérogènes ou les guerres interétatiques entre pays plus homogènes. La société indienne pourrait être fragilisée par des rivalités croissantes entre hindouistes et musulmans, rivalités qui pourraient par ailleurs alimenter les tensions entre l'Inde et le Pakistan. Enfin, la cohésion sociale et politique des sociétés occidentales pourrait également être affectée. Cette fragmentation, décrite par Jérôme Fourquet ⁽⁵⁴⁾, porte en germe un puissant facteur de déstabilisation interne.

Ces prévisions ne doivent bien évidemment pas être tenues pour sûres. De forts mouvements de conversion sont par exemple tout à fait possibles, le christianisme connaissant notamment un dynamisme important dans les pays asiatiques.

Des Nations fragilisées

Par des mouvements migratoires amplifiés

Si l'intensité réelle des mouvements migratoires futurs reste une énigme, il est vraisemblable qu'elle ne faiblira pas, voire s'amplifiera sous le coup des facteurs migratoires classiques, d'une mobilité facilitée, mais aussi des changements climatiques à venir ⁽⁵⁵⁾. Qu'ils soient intrarégionaux, transrégionaux ou transcontinentaux, les phénomènes migratoires ont concerné, selon l'ONU, de l'ordre de 250 à 300 M de personnes en 2019, soit environ 4 % de la population mondiale ⁽⁵⁶⁾. Si ce chiffre devait rester constant, le nombre de migrants s'élèverait à environ 380 M en 2050.

La crainte de l'immigration, fondée ou non, est un phénomène désormais mondial ⁽⁵⁷⁾, et son impact sur la solidité des Nations constitue un sujet chaque jour plus politique. Lorsqu'il est soudain, massif et brutal, parce que provoqué par exemple par un conflit, le phénomène migratoire est un facteur de crise : pression aux frontières, création de camps de déplacés ou de réfugiés, rejet des populations de destination, « ethnisation » d'une partie du pays peuvent être des sources de déstabilisation politique des pays soumis à la pression migratoire. Lorsqu'il est fluide, le phénomène migratoire pose moins de difficultés, car les pays de destination ont la possibilité de le réguler et possèdent normalement la capacité d'absorber le flux migratoire par des dispositions d'intégration ou d'assimilation. En revanche, si cette immigration cumulée devient trop forte ou insuffisamment diversifiée et assimilée, elle peut engendrer, elle aussi, des tensions sociales et politiques dans les pays de destination, participant à la fragmentation progressive d'une société ⁽⁵⁸⁾.

Dans les deux cas, la gestion de ces flux migratoires devient une question sensible, qui doit faire l'objet de beaucoup d'attention pour prévenir les crises humanitaires et politiques.

⁽⁵⁴⁾ FOURQUET Jérôme, *L'Archipel français : naissance d'une nation multiple et divisée*, Seuil, 2019, 384 pages.

⁽⁵⁵⁾ DUMONT Gérard-François, *Agir*, op. cit.

⁽⁵⁶⁾ Voir Organisation des Nations unies, « Migrations » (www.un.org/fr/sections/issues-depth/migration/).

⁽⁵⁷⁾ TERTRAIS Bruno, op. cit.

⁽⁵⁸⁾ CHESNAIS Jean-Claude, op. cit.

Révolution démographique : des bouleversements aux conséquences stratégiques majeures

Par des villes qui s'autonomisent et concentrent la violence

Concentrant un fort pouvoir culturel et économique, des réseaux de logistique, de transport et de finance, de très grandes villes peuvent trouver opportun d'acquérir une forme d'indépendance toujours plus avancée vis-à-vis des États. Des réseaux et une diplomatie des grandes villes se mettent en place, qui court-circuitent les traditionnelles discussions interétatiques ⁽⁵⁹⁾ ⁽⁶⁰⁾. Les États, parfois affaiblis par une autorité politique qui tend à s'exercer au niveau supranational, pourraient l'être encore davantage en laissant trop d'autonomie aux villes, favorisant les cités-États et une régionalisation, qui, trop poussée, affaiblirait la structure même de la Nation.

Par ailleurs, plus les villes sont grandes et plus les inégalités qui s'y développent sont importantes ⁽⁶¹⁾. Les métropoles peuvent alors être confrontées à des phénomènes de fragmentation et de communautarisation, menant à l'apparition de *gated communities* ⁽⁶²⁾, sources de tensions et de convoitises. Bien des villes, notamment dans les pays en développement, attirent, réceptionnent puis concentrent une population rurale souvent pauvre, pouvant constituer une masse prolétaire et déracinée sensible aux idéologies et à l'endoctrinement ⁽⁶³⁾.

Par une économie à la peine

Plus une économie abrite de personnes dépendantes, au sens où elles ne sont pas actives et ne créent pas de richesse, plus elle connaît des tensions et des déséquilibres économiques ⁽⁶⁴⁾. De fait, la persistance de la sous-fécondité et le vieillissement peuvent marquer profondément les économies des pays concernés. La diminution des actifs raréfie la main-d'œuvre, ce qui augmente son coût, affectant la compétitivité et encourageant les délocalisations avec des conséquences inévitables sur l'emploi. Parallèlement, les budgets affectés aux dépenses de santé augmentent de même qu'une tension forte s'exerce sur le financement des retraites avec des effets d'évictions possibles sur les budgets concurrents et une augmentation de la pression fiscale. Au Japon, où les seniors représentent plus de 30 % de la population, les dépenses dans la santé ont progressé de 70 % entre 2008 et 2018 ⁽⁶⁵⁾. Ces phénomènes grèvent la croissance *via* un redoutable cercle vicieux dans lequel l'Europe semble d'ores et déjà être rentrée.

⁽⁵⁹⁾ Voir CAILLOCE Laure, *op. cit.*

⁽⁶⁰⁾ LE GALES Patrick et VITALE Tommaso, « Les défis des métropoles : ce qui est gouverné et ne l'est pas », Sciences Po, 9 octobre 2017 (www.sciencespo.fr/research/cogito/home/les-defis-des-metropoles-ce-qui-est-gouverne-et-ne-lest-pas/).

⁽⁶¹⁾ Voir CAILLOCE Laure, *op. cit.*

⁽⁶²⁾ Les *gated communities* sont des résidences ou des quartiers fermés et sécurisés, sortes d'enclaves au sein des cités.

⁽⁶³⁾ HUNTINGTON Samuel, *Le choc des civilisations*, Odile Jacob, 1996, p. 89.

⁽⁶⁴⁾ TRAINAR Philippe, « Les évolutions démographiques internationales et leurs conséquences économiques », Association d'économie financière (www.aef.asso.fr/).

⁽⁶⁵⁾ FILOCHE Adrien, « Avec 900 000 naissances en 2019, l'Archipel perd la bataille de la natalité », *Le Figaro*, 24 décembre 2019 (www.lefigaro.fr/).

Révolution démographique : des bouleversements aux conséquences stratégiques majeures

Par de nouvelles tensions générationnelles

« Le vieillissement des populations dans les pays développés a renforcé la puissance et l'influence politique des couches plus âgées, au détriment des jeunes ⁽⁶⁶⁾ », estime le chercheur Philippe Bourcier de Carbon. Les corps électoraux ont vieilli sous le coup de la démographie, et dans beaucoup de pays, les plus jeunes se détournent de la vie démocratique. Les seniors pèsent alors davantage en politique avec un risque évident d'éviction sociale et politique des jeunes, par ailleurs appelés à consentir des efforts importants pour la prise en charge des plus âgés.

Par une jeunesse facilement mobilisable dans les pays en transition démographique

Il existe un lien avéré entre la proportion importante de jeunes gens dans un pays et l'occurrence de révolutions ou de convulsions internes ⁽⁶⁷⁾ ⁽⁶⁸⁾, tant les jeunes, surtout s'ils sont dans une phase d'accession au savoir, sont plus facilement sensibles aux idéologies et portés à la radicalité. Pour Youssef Courbage, « les Occidentaux veulent oublier que leurs transitions démographiques furent émaillées de troubles et de violences nombreuses ⁽⁶⁹⁾ ». Ainsi, les Printemps arabes trouvent leur origine dans des facteurs sociodémographiques ⁽⁷⁰⁾. La fin de la transition démographique a en effet bouleversé le système familial traditionnel, ce qui, avec une scolarisation de masse ⁽⁷¹⁾, a contribué à remettre en cause l'autorité paternelle et plus largement celle des élites. Inexorablement, l'Afrique subsaharienne, où la transition démographique est balbutiante, et où la proportion de jeunes de moins de 25 ans va continuer à s'accroître, ne pourra pas rester étrangère aux phénomènes de type « Printemps arabes ». « Attendons-nous donc à voir pour bientôt cette succession de révolutions, éducative, démographique et politique, balayer le continent noir » ⁽⁷²⁾.

Par l'érosion de l'esprit de défense

Le phénomène de vieillissement peut nuire à l'esprit de défense. En effet, une population âgée, parce qu'elle a un horizon globalement plus court, pourrait être encline à se référer au passé plutôt qu'à valoriser l'avenir et par conséquent, pour Jean-Claude Chesnais, « préférer la soumission à la rébellion ». Pour le démographe, « l'archétype est la France de 1940 : c'était la Nation la plus vieille du monde ; elle a perdu contre l'envahisseur allemand ». Il ne faut toutefois pas oublier que les causes de cette défaite

⁽⁶⁶⁾ BOURCIER DE CARBON Philippe, « Les variations démographiques et leurs implications globales », *Démographie et sécurité – Actes d'un atelier tenu à Paris le 14 novembre 2000*, Rand–Population Matters, p. 17 (www.rand.org/).

⁽⁶⁷⁾ FAGE Anita, « La Révolution française et la population », *Population*, n° 8-2, 1953, p. 311-338 (www.persee.fr/).

⁽⁶⁸⁾ HUNTINGTON Samuel, *op. cit.*

⁽⁶⁹⁾ PELLEGRIN Clément, « Le Printemps arabe au prisme de la démographie », *Les clés du Moyen-Orient*, 18 février 2015 (www.lesclesdumoyenorient.com/Le-printemps-arabe-au-prisme-de-la.html).

⁽⁷⁰⁾ TODD Emmanuel, *Allah n'y est pour rien ! Sur les révolutions arabes et quelques autres*, Le Publieur, 2011, 96 pages.

⁽⁷¹⁾ Taux d'alphabétisation qui induit une évolution des rapports d'autorité, tant dans la sphère familiale que la sphère publique. « Quand on sait lire et écrire on peut lire un tract ! On peut même en écrire un ! », écrit Emmanuel TODD dans *Allah n'y est pour rien !*, *ibid.*

⁽⁷²⁾ COURBAGE Youssef, « Printemps arabes, l'arrière-plan démographique dans le contexte mondial », *Raison présente*, n° 182, 2012, p. 76 (www.persee.fr/doc/raipr_0033-9075_2012_num_182_1_4391).

Révolution démographique :
des bouleversements aux conséquences stratégiques majeures

sont évidemment multifactorielles et que par le passé, l'esprit de défense a pu être porté très haut par des hommes âgés !

De nouveaux types d'engagements et de missions pour les forces armées

Les mégapoles, champ de bataille du futur

La ville, et plus particulièrement la grande ville, semble se confirmer comme le champ de bataille moderne, « l'ultime champ de bataille » ⁽⁷³⁾, celui qui réduit le déséquilibre technologique entre les forces en présence, qui prend au piège les armées, les entraînant « dans les échecs ou les excès » ⁽⁷⁴⁾. La ville est donc « la meilleure arme du faible » ⁽⁷⁵⁾, propice aux guérillas et aux insurrections. Elle met en difficulté les armées classiques, structurellement et techniquement peu adaptées ⁽⁷⁶⁾ pour opérer efficacement et durablement au milieu de la densité urbaine.

Il faut certainement s'emparer du sujet par une réflexion extrêmement poussée, sans penser le combat urbain comme l'un des combats possibles, mais comme celui de demain. La mobilité dans l'espace urbain, l'utilisation des moyens d'appui, aérien notamment, l'acquisition de renseignements, les moyens de communication, la cartographie des espaces, des bâtiments et des sous-sols, le développement de nouvelles technologies pour combattre, comme les robots ou des drones capables d'évoluer dans des espaces restreints, sont autant de sujets et problématiques qui nécessitent non pas une approche seulement interarmées, mais aussi interagences. Les armées françaises s'entraînent au combat urbain, tirant parti des expériences somaliennes, afghanes et irakiennes. Toutefois, le combat urbain de demain risque d'être d'une autre nature, prenant place dans des cités surpeuplées et nous obligeant peut-être à repenser l'utilité et la faisabilité du siège ou à développer des manœuvres de contournement ou d'« encagement » plutôt que d'engagement ⁽⁷⁷⁾.

L'importance du combat depuis la mer ou vers la mer réaffirmée

La littoralisation signifie la densification croissante des hommes et des richesses à proximité des littoraux. Si ce phénomène favorise la productivité, les échanges et le commerce, participant ainsi à la puissance d'un pays, il fragilise également ceux qui n'auront pas su penser la défense de leur littoral dans la profondeur, c'est-à-dire de la côte jusqu'au large. Pour cela, la possession de moyens de déni d'accès est essentielle afin d'interdire les espaces aérien et maritime. Ces moyens doivent être complétés par une surveillance des approches et par une capacité suffisante d'intervention hauturière.

⁽⁷³⁾ CHAMAUD Frédéric et SANTONI Pierre, *L'ultime champ de bataille : Combattre et vaincre en ville*, Pierre de Taillac, 2019, 310 pages.

⁽⁷⁴⁾ MAISONNEUVE (DE LA) Éric, « La guerre : de la campagne à la ville », *Démographie et sécurité – Actes d'un atelier tenu à Paris le 14 novembre 2000*, Rand-Population Matters, p. 21.

⁽⁷⁵⁾ FIRODE Pierre, « La guerre urbaine, arme du faible ? », *EurAsia Prospective*, 30 décembre 2019 (<https://eurasiapropective.net/2019/12/30/guerre-urbaine/>).

⁽⁷⁶⁾ MAISONNEUVE (DE LA) Éric, *op. cit.*, p. 21-22.

⁽⁷⁷⁾ DAS, *Horizons stratégiques, op. cit.*, p. 124.

Révolution démographique :
des bouleversements aux conséquences stratégiques majeures

À l'inverse, le maintien d'une forte occupation de la bande littorale confirme la pertinence de posséder d'importantes capacités de projection de puissance et de force depuis la mer. Elle rappelle aussi la nécessité de développer des solutions pour surveiller et pénétrer la bande littorale adverse, tout comme l'importance de disposer de moyens capables d'effectuer des évacuations de ressortissants depuis la mer.

La pérennité des besoins de prévention et d'intervention en Afrique subsaharienne

L'Afrique, épicerie de la révolution démographique, va connaître des bouleversements à la mesure des défis que le continent – singulièrement, sa partie centrale – va être amené à relever : secousses liées à la transition démographique, à une urbanisation anarchique, aux migrations internes, aux problématiques de nutrition, mais aussi à tous les défis sécuritaires auxquels elle est déjà confrontée, sans compter les conséquences du changement climatique. Il faudra encore longtemps venir en aide militairement aux pays de la bande sahélo-saharienne pour contribuer à leur stabilité et leur développement, être capable de défendre nos intérêts en Afrique et protéger nos ressortissants.

Un besoin accru des armées sur le territoire national

Corollaire de l'urbanisation croissante et de la dépopulation de certains pays, une désertification d'une part importante des territoires peut lentement s'opérer. Il est dès lors moins aisé d'en assurer le contrôle et la défense, vis-à-vis de menaces tant internes qu'externes ou encore pour faire face à une catastrophe naturelle d'ampleur. Ce phénomène milite pour maintenir ou s'assurer d'une répartition équilibrée et bien distribuée des forces armées sur le territoire national, en mesure d'intervenir plus facilement sur l'ensemble du pays.

L'accroissement des tensions internes lié aux conséquences évoquées *supra* des évolutions démographiques pourrait conduire à des phénomènes extrêmes de fragmentation. En cas d'émeutes ou de révoltes de très grande ampleur et dépassant les capacités des forces de sécurité intérieure, les forces armées pourraient être mises à contribution, comme *ultima ratio*. Ces scénarios, aussi extrêmes soient-ils, doivent être envisagés, notamment sous l'angle à nouveau du maillage territorial et des capacités, en particulier en termes de mobilité des forces et d'équipements.

Enfin, dans un contexte possible de flux migratoires importants, mais non souhaités, les forces armées pourraient être sollicitées pour renforcer la surveillance et le contrôle des approches terrestres et maritimes, sécuriser des points sensibles ou contribuer à la gestion de crises humanitaires de grande ampleur ⁽⁷⁸⁾.

La tentation de l'arme de destruction massive et la fuite en avant technologique

Si le déséquilibre démographique entre deux pays est perçu par le pays le plus faible comme un déséquilibre de puissance qui menace sa survie, ce « petit pays »

⁽⁷⁸⁾ *Ibid*, p. 124.

cherchera, outre la protection d'une grande puissance, l'acquisition d'armes lui permettant de dissuader son adversaire. Des scénarios de développement d'armes du faible au fort, notamment en Asie du Sud, ne doivent donc pas être exclus.

Par ailleurs, si elles veulent maintenir une supériorité opérationnelle sur leurs compétiteurs stratégiques, les puissances en infériorité numérique devront toujours davantage développer des armes et équipements capables de contrebalancer le déséquilibre du nombre, tout en cherchant des effets de mutualisation entre alliés. Cette course technologique est risquée. Parce qu'elle est coûteuse, elle nécessite notamment des efforts budgétaires croissants, à moins d'avoir une armée dont le format la disqualifie d'emblée dans un engagement majeur. Il faut donc refuser de se laisser entraîner vers un modèle trop technologique et chercher sans cesse la zone d'efficacité optimale qui restera un compromis entre le nombre d'unités pour combattre et leur niveau technologique.

Des rapports de force modifiés dans les structures internationales

La révolution démographique décline peu à peu les superstructures politiques, juridiques et économiques mises en place après la Seconde Guerre mondiale ⁽⁷⁹⁾. Elle redessine une carte stratégique différente de celle qui prévalait en 1945 avec un glissement continu, aujourd'hui vers l'Asie et certainement demain vers l'Afrique. Dans ce contexte, de plus en plus de Nations, fortifiées par une démographie dynamique et encouragées par la loi des nombres, réclameront un partage du pouvoir dans les grandes institutions politiques, militaires et financières. C'est déjà le cas au sein de l'ONU, où de nombreux pays membres souhaitent une représentativité plus conforme aux nouveaux équilibres mondiaux ⁽⁸⁰⁾. Pour beaucoup, l'élargissement du Conseil de sécurité est la seule perspective réaliste, à moins d'un discrédit croissant de cette organisation ⁽⁸¹⁾. Au sein de l'Union africaine, dotée pour l'instant d'une gouvernance paritaire, il est également probable que des équilibres nouveaux se dessineront dans les trente prochaines années en fonction des poids démographiques croissants de certains pays de ce continent.

**

La révolution démographique atteint d'ores et déjà tous les pays et aura inévitablement des répercussions sur leur place dans le monde, leurs ambitions et leur épanouissement. Le repositionnement des principaux acteurs stratégiques, déjà commencé, continuera à s'opérer. Indubitablement, la puissance américaine restera soutenue par un fort dynamisme démographique. À l'inverse, la Chine risque d'être déstabilisée. Les dynamiques démographiques, sur lesquelles elle n'a que peu de leviers, menacent

⁽⁷⁹⁾ DUFORCQ Jean et KEMPF Olivier, *op. cit.*

⁽⁸⁰⁾ La France plaide pour l'intégration comme membre permanent de l'Allemagne, du Brésil, de l'Inde, du Japon et de plusieurs pays africains. Voir MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, « La France et le Conseil de sécurité des Nations unies », septembre 2019 (mise à jour) (www.diplomatie.gouv.fr/).

⁽⁸¹⁾ Voir l'entrevue du professeur Guillaume DEVIN dans D'ALANÇON François, « L'élargissement du conseil de sécurité de l'ONU est la seule perspective réaliste », *La Croix*, 29 novembre 2018.

Révolution démographique :
des bouleversements aux conséquences stratégiques majeures

sa croissance économique et peuvent contrarier ses ambitions d'hégémonie. L'Inde bénéficie en revanche d'une situation très favorable. Son poids démographique croissant lui donne une place centrale : les grands problèmes contemporains comme ceux relatifs à l'énergie, l'environnement, le commerce international ou encore à la sécurité ne pourront en effet être résolus sans elle ⁽⁸²⁾. Toutefois, son accroissement démographique tend à annihiler les progrès effectués en matière de développement : tout en avançant, l'Inde fait du surplace.

L'Europe, quant à elle, se trouve dans une situation inconfortable. L'« hiver démographique » que traverse le Vieux Continent semble davantage annoncer un automne qu'un printemps stratégique, et d'ici un redressement souhaitable, l'Europe sera confrontée à une déprimante sensation de déclin et de déclassement dans la majorité des champs qui fondent la puissance. La Russie se trouve dans une situation comparable. Son arsenal nucléaire et sa capacité à nouer des alliances resteront donc des cartes essentielles. Bien des incertitudes subsistent toutefois quant aux différentes dynamiques des populations. L'histoire rappelle que des ruptures peuvent survenir et modifier profondément les mouvements engagés ou prévus. Qu'elles soient de nature sociétales, politiques, religieuses, sanitaires ou encore conflictuelles, ces surprises stratégiques peuvent provoquer des retournements majeurs et des dynamiques nouvelles. Malgré tout, beaucoup des bouleversements démographiques à venir sont déjà écrits. Il reste à « voir ce que l'on voit » et peut-être aussi à retrouver une faculté d'agir sur le très long terme.

Pour la France, ce que l'on voit n'est guère enthousiasmant : la population vieillit et la natalité, si elle reste la plus forte en Europe, n'est pas suffisante pour permettre le simple renouvellement des générations. Ce mouvement est un cercle vicieux. Il risque de durablement affaiblir la puissance économique, l'influence et la cohésion sociale de notre pays. Cependant, le déclin n'est pas une fatalité, et notamment en matière de démographie. Il est possible d'agir pour le temps long en adoptant notamment des politiques créant les conditions d'un dynamisme démographique futur. La France doit aussi saisir l'opportunité extraordinaire qui s'offre à elle avec le développement sans précédent de l'espace francophone. Fort aujourd'hui de 300 millions d'habitants, il a dépassé le monde arabophone et pourrait réunir près de 750 millions d'êtres humains à l'horizon 2070 ⁽⁸³⁾. Véritable héritage du passé, capitale pour l'avenir, cette richesse démographique s'accompagne d'un formidable potentiel économique et culturel pour une France qui ne représentera que 0,35 % de la population mondiale en 2050. Promouvoir la langue française et investir massivement dans la sphère francophone permettraient de tirer parti de la révolution démographique plutôt que de subir le déclin qu'elle semble annoncer. ♦

⁽⁸²⁾ LAMBALLE Alain, « L'Inde est-elle une grande puissance ? », *Outre Terre*, n°s 54-55, 2018, p. 77-97.

⁽⁸³⁾ ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE, *La langue française dans le monde*, Gallimard, 2019, p. 37-38 (<http://observatoire.francophonie.org/>).

La France face aux évolutions de la géostratégie des énergies fossiles

Géraud CAZENAVE

| Capitaine de vaisseau, auditeur de la 69^e session du CHEM.

L'attaque de drones attribuée à l'Iran sur le champ pétrolier de Khurais et la raffinerie d'Abqaiq le 14 septembre 2019 a immédiatement accru l'inquiétude internationale. Néanmoins, en dépit du « pacte de Quincy » qui engage les États-Unis depuis 1945 à protéger l'Arabie saoudite en échange d'une action stabilisatrice sur les cours du pétrole, la réaction de Donald Trump s'est avérée très modérée. Il s'est contenté de déployer des soldats supplémentaires dans le cadre d'une opération de réassurance de son allié. Est-ce à dire que le pétrole ne représente plus un déterminant géopolitique majeur ?

Bien au contraire, la plupart des tensions internationales ont encore aujourd'hui un lien avec les enjeux énergétiques. Mais le golfe arabo-persique est loin d'être l'unique théâtre de ces tensions, si l'on pense à la territorialisation progressive de la mer de Chine méridionale, à l'agressivité de la marine turque vis-à-vis des navires d'exploration pétrolière au sud de Chypre, aux crispations entre alliés de l'Otan autour du projet de gazoduc *Nord Stream 2* ⁽¹⁾, ou encore à l'immixtion des États-Unis dans les élections au Venezuela, pays qui dispose des plus grandes réserves pétrolières mondiales.

À l'aube de la décennie 2020, la prise de conscience de l'urgence climatique, la mise en exploitation de nouveaux gisements et le développement des infrastructures modifient les flux d'hydrocarbures. Dans ce contexte, comment la France peut-elle répondre aux évolutions de la géostratégie des énergies fossiles ?

Engagée dans une politique volontariste de réduction des émissions de gaz à effet de serre, la France est une actrice modeste de cette géostratégie, et son poids dans les échanges d'énergie va continuer à décroître. Elle doit cependant veiller à sa sécurité énergétique et garantir la résilience de la Nation. Pour cela, il lui faut soutenir le secteur parapétrolier et gazier, poursuivre la diversification des approvisionnements, en particulier vers l'Amérique du Sud, et favoriser la stabilité des zones d'exploitation et de transit en portant son effort sur la Méditerranée orientale.

⁽¹⁾ Ce gazoduc vient doubler un premier en service depuis 2012. Il part de Russie pour alimenter l'Allemagne *via* la mer Baltique, sans passer par les pays est-européens.

Des énergies fossiles toujours irremplaçables

Au sens propre, la formule « énergie fossile » englobe l'uranium, mais nous retiendrons ici l'usage courant qui concerne le pétrole, le charbon et le gaz. En effet, le marché de l'uranium est très spécifique et étroitement contrôlé par l'État, les quantités échangées sont faibles et les enjeux indépendants de ceux relatifs aux autres énergies fossiles.

De plus, par définition, les énergies renouvelables n'entrent pas dans la catégorie des énergies fossiles, mais elles permettent d'en réduire l'usage. Pour autant, les perspectives les plus optimistes ne prévoient pas d'alternative aux hydrocarbures à court ou moyen terme et estiment que les énergies renouvelables pourraient peser de 15 à 30 % du mix énergétique mondial en 2040 ⁽²⁾. En outre, leur rentabilité est très incertaine compte tenu des fluctuations des cours des énergies fossiles.

Les hydrocarbures : du spectre de la pénurie à l'urgence climatique

Le spectre de la pénurie est à l'origine des chocs pétroliers de 1973 et 1979. Désireuse de réduire sa vulnérabilité énergétique, la France décide alors de développer massivement la filière nucléaire pour sa production d'électricité. Elle fait ainsi un choix inverse du Royaume-Uni et des Pays-Bas qui misent sur le gaz naturel, en s'appuyant sur leurs gisements de la mer du Nord découverts peu avant.

Cependant, la situation a considérablement évolué depuis, car les réserves prouvées croissent plus rapidement que la consommation. Ainsi, en 1980, on estimait la consommation de pétrole garantie jusqu'en 2020. Aujourd'hui, les réserves prouvées représentent plus de 50 ans de consommation annuelle, bien que celle-ci ait été multipliée par 1,6 depuis 1980. Le constat est identique pour le gaz.

Ce n'est plus le spectre de la pénurie qui incite à limiter la consommation d'énergie fossile, mais la prise de conscience de l'urgence climatique. Il s'agit donc d'un choix politique concrétisé en France par la loi ⁽³⁾ qui vise la neutralité carbone en 2050 et fixe un objectif de 33 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique d'ici 2030. Si la prise de conscience de la nécessité de « décarbonner » l'économie est communément partagée, la plupart des pays se montrent moins ambitieux. La France ne doit donc pas négliger la sécurité de ses approvisionnements au nom de l'exemplarité de sa politique de transition énergétique. La satisfaction des besoins en hydrocarbures reste primordiale, en dépit des crises ou conflits qui peuvent conduire à la défaillance des fournisseurs, à un embargo, à la fermeture de détroits ou à une hausse des cours.

Le pétrole : un produit toujours incontournable et largement répandu

Alliant deux qualités essentielles, facilité de transport et simplicité de stockage, le pétrole représente aujourd'hui un tiers de l'énergie consommée dans le monde.

⁽²⁾ BP, *BP Energy Outlook, 2019 edition*, 141 pages (www.bp.com/).

⁽³⁾ « Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat », Légifrance (www.legifrance.gouv.fr/).

Si l'essor du gaz et d'énergies alternatives réduira progressivement sa part dans la production d'énergie primaire, ses qualités le rendent incontournable, notamment dans le secteur des transports, pour plusieurs décennies encore. En outre, c'est une matière première indispensable à l'industrie du plastique et pour la fabrication de bitumes.

De l'Arabie saoudite au Venezuela en passant par la Russie, le Nigeria ou encore la Norvège, les exportateurs sont variés tant géographiquement que politiquement. Le transport maritime permet aisément au consommateur de choisir ses fournisseurs en fonction de la qualité et du coût du brut, mais aussi de la situation politique des pays producteurs, sans que le facteur géographique soit déterminant. Par conséquent, le marché du pétrole est un marché mondial unifié.

Aujourd'hui, la dépendance des consommateurs vis-à-vis des producteurs est nettement plus faible que dans les années 1970. En 2018, la France a pu renoncer sans difficulté au pétrole iranien en application des sanctions internationales, alors que 12 % du pétrole brut importé dans l'Hexagone en 2017 provenait d'Iran ⁽⁴⁾.

Le marché se caractérise également par une extrême volatilité des prix, très sensibles aux soubresauts politiques et économiques sur la scène internationale. Fin janvier 2020, la crise du coronavirus limitée à la Chine a engendré une baisse des cours du baril de Brent de 60 \$ à 45 \$ et, en mars, l'extension mondiale de la pandémie provoque la chute à moins de 25 \$, niveau le plus bas depuis 2003 ⁽⁵⁾.

Pour être utilisé, le pétrole doit être raffiné, ce qui nécessite une maîtrise de technologies complexes qui ont longtemps été l'apanage des Occidentaux. Toutefois, aujourd'hui, les raffineries se multiplient dans les pays producteurs et en Chine, alors qu'elles ferment en Europe occidentale. Ainsi, la production nationale, supérieure à 80 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep) par an dans les années 2000, est passée sous le seuil de 60 Mtep depuis 2012 ⁽⁶⁾. La France est pénalisée, car ses raffineries ne sont plus adaptées à sa consommation : elle produit trop d'essence alors qu'elle consomme à 72 % du gazole ⁽⁷⁾. Par conséquent, les produits raffinés représentent maintenant environ 40 % des importations, alors qu'en 1970 la France importait essentiellement du brut ⁽⁸⁾.

Le gaz : une tendance à la fluidification du marché

Énergie facile d'emploi, le gaz naturel est en pleine expansion. Il présente l'avantage de rejeter dans l'atmosphère moins de CO₂ que le charbon et de n'émettre ni soufre ni particules, contrairement aux produits pétroliers. Ainsi, dans les trois scénarios envisagés par l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la consommation de gaz connaîtra sans nul doute une très forte croissance d'ici 2040, alors que celles du

⁽⁴⁾ COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Bilan énergétique de la France pour 2017*, février 2019, p. 34 (www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/).

⁽⁵⁾ Selon « Prix du baril - Le cours officiel du pétrole » (<https://prixdubaril.com>).

⁽⁶⁾ COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *op. cit.*, p. 44.

⁽⁷⁾ *Ibid.*, p. 93.

⁽⁸⁾ *Ibid.*, p. 34-35

pétrole et du charbon resteront plus stables. Les considérations géostratégiques liées au gaz deviendront donc prépondérantes.

Sous forme gazeuse, la distribution de cette énergie est tributaire des réseaux de gazoducs, dont la construction requiert des investissements colossaux et par conséquent de long terme. C'est pourquoi le gaz crée une dépendance majeure entre producteurs et consommateurs, entre l'Europe et la Russie par exemple, mais également entre les États-Unis et le Canada. La géographie joue un rôle prépondérant dans les flux gaziers comme le prouvent les tensions relatives aux tracés des gazoducs *Nord Stream 2* en mer Baltique et *EastMed* en Méditerranée orientale.

Cependant, la technologie de liquéfaction à basse température se démocratise et permet de contourner la dépendance aux gazoducs. Au-delà de 3 000 km, le coût d'acheminement du gaz naturel liquéfié (GNL) par la mer devient inférieur à celui du transport par pipeline. Dès lors, la part du GNL sur le marché international du gaz naturel n'a cessé de croître depuis dix ans pour représenter maintenant 30 % à l'échelle mondiale ⁽⁹⁾.

L'innovation technologique favorise cette spectaculaire progression, car les unités de liquéfaction sont maintenant de taille réduite et le coût des terminaux méthani-ers a chuté. Ainsi, plus de 140 terminaux étaient en service en 2018, dont 27 en Europe, et de nombreux projets sont en cours. La flotte mondiale de navires méthani-ers progresse en conséquence : forte de 470 unités en 2018, elle s'est accrue de 65 navires en 2019 ⁽¹⁰⁾.

La liberté de destination qu'offre le transport maritime favorise l'arbitrage des marchés qui tendent à devenir aussi fluides que ceux du pétrole. Cette liberté constitue un recours en situation de crise, utilisée par le Japon après la catastrophe de Fukushima en 2011. Celui-ci a pallié le manque de production des centrales nucléaires par un recours accru aux centrales thermiques, grâce à l'achat en urgence de GNL.

Le charbon : une énergie toujours d'actualité

La consommation de charbon, maintenant anecdotique en France, se limite aux besoins de la production d'acier. Mais la France fait figure d'exception, car le charbon assure encore 27 % de la consommation totale d'énergie dans le monde ⁽¹¹⁾. Les trois principaux producteurs, Chine, Inde et États-Unis étant également les principaux consommateurs, le marché possède un caractère plus local que les marchés du gaz et du pétrole.

⁽⁹⁾ BP, *BP Statistical Review of World Energy 2019*, 68th édition, 61 pages (www.bp.com/).

⁽¹⁰⁾ FERRIER Jérôme, « Le gaz naturel liquéfié, une composante maritime essentielle de la géopolitique des hydrocarbures », *Études marines*, n° 16, juin 2019, p. 31-32 (www.cesm.fr/images/EM/EM16/EM16_03_FERRIER.pdf).

⁽¹¹⁾ AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE, « Coal 2018—Analysis and forecasts to 2023 », décembre 2018 (www.iea.org/).

Enjeux de souveraineté énergétique

Poursuivre la réduction de la consommation d'hydrocarbures

En préambule, il faut reconnaître que la France est déjà un consommateur d'hydrocarbures modeste, qui pèse faiblement sur les échanges mondiaux. Comparée à la Chine et aux États-Unis, responsable respectivement de 28 % et 14,5 % des émissions mondiales de CO₂, la France ne participe que pour 0,93 % de celles-ci en 2017 ⁽¹²⁾. Ce taux est nettement inférieur à la contribution française au PNB mondial qui est de 3,6 %.

Cette moindre dépendance aux hydrocarbures est un atout précieux qui découle en grande partie du développement massif de la filière nucléaire et se traduit par un taux d'indépendance énergétique ⁽¹³⁾ globalement stable à environ 53 % depuis 1990. Au cours de la prochaine décennie, la politique de transition énergétique devrait mécaniquement réduire nos besoins en hydrocarbures, et favoriser ainsi la reconquête d'une relative souveraineté énergétique.

La sécurité des approvisionnements reste cependant un enjeu crucial pour la France qui importe 99 % de ses hydrocarbures, pour un coût annuel d'environ 35 milliards d'euros (9,4 Md€ de gaz naturel et 25,8 Md€ de pétrole en 2017) ⁽¹⁴⁾.

Maintenir la capacité à relancer une exploitation des ressources souveraines

Il faut rappeler que la France a choisi de cesser l'exploitation de ses propres ressources pour des raisons économiques et environnementales ⁽¹⁵⁾. Cependant, le sous-sol national contient du charbon, probablement du pétrole, mais surtout du gaz. Les réserves de gaz de schiste « techniquement récupérables » sont évaluées à 3,8 Md de mètres cubes, soit environ 75 ans de consommation ⁽¹⁶⁾.

Si l'impact environnemental de la fracturation de roche-mère et la grande disponibilité des hydrocarbures sur les marchés expliquent ce choix, l'importation n'est pas inéluctable. Sans nécessairement viser l'exploitation de ces ressources, leur recensement est souhaitable pour distinguer la dépendance choisie de la dépendance contrainte.

En effet, bien que peu probable, un accident comparable à Fukushima ou Tchernobyl ne peut être exclu *a priori*, alors qu'il inciterait très probablement à réduire drastiquement la part du nucléaire dans le *mix* énergétique. Il faudrait alors construire en urgence des centrales thermiques et importer massivement du gaz. Après la phase d'urgence, seule la reprise de l'exploitation des gisements nationaux permettrait de

⁽¹²⁾ AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE, « CO₂ Emissions from Fuel Combustion 2019 Highlights », 15 novembre 2019 (<https://webstore.iea.org/co2-emissions-from-fuel-combustion-2019-highlights>).

⁽¹³⁾ Rapport entre la production et la consommation nationale d'énergie primaire.

⁽¹⁴⁾ *Bilan énergétique de la France pour 2017*, op. cit., p. 66 et p. 114.

⁽¹⁵⁾ « Loi du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels, et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement » (www.vie-publique.fr/).

⁽¹⁶⁾ FEITZ Anne, « Gaz de schiste : les réserves de la France diminuées d'un quart », *Les Échos*, 11 juin 2013 (www.lesechos.fr/2013/06/gaz-de-schiste-les-reserves-de-la-france-diminuees-dun-quart-323980).

reconquérir progressivement une relative autonomie. Probablement complexe à mettre en œuvre et peu rentable tant que l'offre est abondante, cette relance impliquerait surtout un tournant politique majeur : l'abandon des objectifs de l'Accord de Paris.

Néanmoins, en matière énergétique comme en matière sanitaire, la dépendance totale aux importations fragilise gravement l'État en cas de crise, comme l'illustre l'âpre compétition internationale pour approvisionner masques et respirateurs afin de faire face au coronavirus. Alors que nous entrons dans une ère de fragilisation des mécanismes de solidarité internationale, il n'est certes pas opportun de relancer dès aujourd'hui l'exploitation des ressources nationales, mais il convient de préserver la capacité à le faire en cas de bouleversement majeur.

Accroître l'autonomie en produits raffinés et protéger les infrastructures sensibles

Les capacités de raffinage et les stocks concourent à la résilience de la Nation. C'est pourquoi l'État impose la constitution de stocks fixés à 90 jours de consommation nette par produits pétroliers. Dans les faits, la SAGESS ⁽¹⁷⁾ entretient un niveau de 107 jours, suffisant pour faire face aux aléas conjoncturels sur le marché très ouvert du brut.

A contrario, le marché des produits raffinés étant plus sensible, l'État doit préserver un seuil minimal de capacités de raffinage pour garantir les fonctions essentielles, dont les transports, sans limites temporelles. Or, les groupes pétroliers ont tendance à délocaliser le raffinage, activité très polluante et à la rentabilité incertaine. L'ambition inscrite dans la Loi ⁽¹⁸⁾ d'atteindre la neutralité carbone des transports terrestres d'ici 2050 et l'interdiction des ventes de voitures essence ou diesel d'ici 2040 amplifient ce mouvement.

Le territoire métropolitain accueille plusieurs infrastructures essentielles pour importer, acheminer et transformer les hydrocarbures : huit raffineries, huit points d'interconnexion avec les réseaux gaziers européens et quatre terminaux méthaniers (deux à Fos-sur-Mer, un à Montoir-de-Bretagne et le dernier à Dunkerque).

Ces infrastructures et les sites de stockage, identifiés comme points sensibles, font l'objet de mesures de protection contre le risque terroriste. Cependant, leur défense face au risque cyber mérite d'être renforcée. En effet, alors que les cyberattaques ont le plus souvent des visées lucratives ou d'espionnage, l'industrie de l'énergie est parfois confrontée à des tentatives de sabotage, dont la complexité suggère qu'il s'agit d'attaques soutenues par des États ⁽¹⁹⁾. En effet, ces systèmes sont des cibles à haute valeur du fait des conséquences d'une interruption de la distribution d'énergie. Les statistiques de l'agence américaine *National Cybersecurity and Communication Integration*

⁽¹⁷⁾ Société anonyme de gestion des stocks de sécurité.

⁽¹⁸⁾ « Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités », Legifrance (www.legifrance.gouv.fr/).

⁽¹⁹⁾ Cf. DESARNAUD Gabrielle, "Cyberattaques et système énergétique. Faire face au risque", *Études de l'IFRI*, janvier 2017 (www.ifri.org/fr/publications/etudes-de-lifri/cyberattaques-systemes-energetiques-faire-face-risque).

Center (NCCIC) révèlent ainsi qu'en 2017, 38 % des attaques recensées contre les infrastructures nationales critiques aux États-Unis concernaient le secteur de l'énergie ⁽²⁰⁾.

Il faut enfin sécuriser l'approvisionnement des outre-mer, dont la production électrique repose presque exclusivement sur les hydrocarbures. Les solutions doivent être adaptées au contexte local. En Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion, l'emploi de la biomasse issue de l'exploitation de la canne à sucre mérite d'être développé, mais il n'est pas envisageable que cette source d'énergie, qui représente 357 ktep dans les Dom en 2017, se substitue aux 2 275 ktep de produits raffinés consommés chaque année ⁽²¹⁾.

Poursuivre la diversification des fournisseurs et favoriser le GNL

Alors qu'elle dépendait essentiellement des pays du golfe arabo-persique jusque dans les années 1980, la France a progressivement diversifié ses importations d'hydrocarbures.

En 2018, le Kazakhstan reste le premier fournisseur de pétrole, avec 8,3 Mtep. L'Arabie saoudite, après être passée du premier au quatrième rang en 2017, revient en deuxième position (8,1 Mtep), devant la Russie (7,8 Mtep) ⁽²²⁾.

Les produits raffinés proviennent principalement de Russie (13 %), des États-Unis (12 %) et des Pays-Bas (10 %), mais également du Moyen-Orient (pour le kérosène notamment) et d'Algérie.

Concernant le gaz, la variété des origines est comparable. La Norvège est le principal fournisseur (39 %), devant la Russie (20 %), les Pays-Bas (10 %), l'Algérie (8 %), le Nigeria (8 %) et le Qatar (4 %). Si la proximité et la stabilité de la Norvège et des Pays-Bas expliquent leur poids relatif, ces pays ne disposent que de réserves limitées à 13 et 18 années de production.

Notons tout d'abord que la France peut, et doit, largement augmenter la part du GNL dans son *mix* énergétique pour réduire sa dépendance aux pipelines. Elle le peut, car ses terminaux de regazéification ont une capacité annuelle de 36 millions de mètres cubes soit 80 % de la consommation nationale, alors que le GNL ne représente aujourd'hui que 20 % de celle-ci ⁽²³⁾. Elle le doit pour conserver la possibilité de changer de fournisseur. De surcroît, le débit des réseaux de gazoducs européens atteint ses limites lors des pics de consommation liés aux grands froids.

La flotte pétrolière et gazière sous pavillon national compte 41 navires ⁽²⁴⁾ pour une capacité d'emport de 4,1 Mtpl (Million de tonnes de port en lourd). Parmi eux,

⁽²⁰⁾ Cf. Bilans bimestriels « ICS-CERT MONITOR » de l'année 2017 du *NCCIC* (www.us-cert.gov/ics/monitors).

⁽²¹⁾ *Bilan énergétique de la France pour 2017*, op. cit., p. 109-110.

⁽²²⁾ COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Chiffres clés de l'énergie – Édition 2019*, 79 pages (www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/).

⁽²³⁾ MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Infrastructures et logistique gazières », 2 août 2019 (www.ecologique-solidaire.gouv.fr/infrastructures-et-logistique-gazieres).

⁽²⁴⁾ MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, *Flotte de commerce sous pavillon français*, janvier 2019, p. 6 (www.ecologique-solidaire.gouv.fr/).

35 sont des pétroliers, trois transportent du GNL et trois du gaz de pétrole liquéfié. La prépondérance des pétroliers découle du Code de l'énergie, qui impose aux distributeurs de produits pétroliers de justifier d'une capacité de transport maritime sous pavillon français proportionnelle aux quantités mises à la consommation ⁽²⁵⁾. Il est temps de soumettre l'importation de GNL, qui acquiert une importance géostratégique croissante, à une réglementation comparable, en vue d'accroître la souveraineté énergétique.

De plus, il faut souligner que le choix des fournisseurs et des modes d'acheminement est généralement guidé par des considérations plus économiques que géostratégiques, car ce sont des entreprises et non l'État qui passent les marchés. Ce dernier peut cependant favoriser la prise en compte de ses intérêts souverains en ciblant les investissements publics et par son action diplomatique auprès des pays exportateurs.

La poursuite de la diversification des fournisseurs sur le long terme nécessite enfin de dynamiser notre relation politique avec l'Amérique du Sud, alors que plusieurs groupes français comme Engie y investissent. Le pétrole brésilien et le gaz de Trinité-et-Tobago sont abondants et nous pouvons développer des relations de confiance avec ces deux pays. En outre, les routes maritimes entre l'Amérique du Sud et la France sont éloignées des zones de crise actuelles, si l'on exclut le Venezuela, et ne passent par aucun détroit sensible.

Soutenir les acteurs économiques du secteur énergétique

Historiquement pionnière de l'innovation du secteur parapétrolier, la France a cédé une part de sa souveraineté économique au gré des diverses fusions-acquisitions de la dernière décennie. L'actionnariat américain de TechnipFMC ⁽²⁶⁾, spécialiste de l'*offshore*, et de Vallourec, fabricant de composants pour le transport des hydrocarbures, pèse maintenant plus que l'actionnariat français sur la stratégie de ces entreprises.

Néanmoins, la France conserve des atouts pour continuer à jouer un rôle dans ce secteur. En premier lieu, le savoir-faire national porté par les instituts de recherche IFP Energies nouvelles (ex-Institut français du pétrole) et Institut français de la mer (Ifremer), ainsi que par l'IFP School (École nationale supérieure du pétrole et des moteurs), est mondialement reconnu. Il irrigue les groupes industriels français qui fournissent environ 64 000 emplois et réalisent un chiffre d'affaires annuel de 35 Md€, à plus de 90 % à l'étranger ⁽²⁷⁾.

Présent dans plus de 130 pays, Total est l'une des cinq « *supermajors* » qui dominent l'exploitation des hydrocarbures. La souveraineté n'est pas capitalistique

⁽²⁵⁾ Voir Article L631-1 du Code de l'énergie – Livre VI : Les dispositions relatives au pétrole, aux biocarburants et bioliquides (www.legifrance.gouv.fr/).

⁽²⁶⁾ En mai 2020, l'actionnaire BPI France dispose de 11 % des parts, et divers fonds de pension américains en possèdent 35 %. Voir ZONEBOURSE.COM, « TechnipFMC plc (FTI) » (www.zonebourse.com/).

⁽²⁷⁾ MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, « Ressources en hydrocarbures de la France », 11 mai 2020 (www.ecologique-solidaire.gouv.fr/ressources-en-hydrocarbures-france).

puisque l'actionnariat français ne représente plus que 27 %, mais les intérêts stratégiques du groupe, sa direction et ses cadres restent largement français.

Détenu à 23,6 % par l'État français qui dispose de 34,5 % des droits de vote ⁽²⁸⁾, Engie est un acteur clé du transport et de la distribution des hydrocarbures, en Europe principalement, mais aussi dans plus de 70 pays. L'entreprise a récemment acquis 90 % de TAG, le plus grand réseau de transport de gaz au Brésil, et participe au financement de *Nord Stream 2* ⁽²⁹⁾.

Enfin, la France peut dans une certaine mesure s'appuyer sur la superficie de ses terres agricoles pour développer la filière des biocarburants et se positionner sur la transformation des algues. Néanmoins, il ne s'agit là que d'une énergie de substitution provisoire, car les biocarburants produisent des gaz à effet de serre.

Adapter les armées sans obérer leur capacité opérationnelle

Afin que leur action demeure politiquement acceptable, les armées ne peuvent s'exonérer d'une implication volontariste dans la transition écologique. Elles doivent réduire leur empreinte carbone, non seulement pour l'entraînement, mais aussi en opérations. Cependant, cela ne doit pas conduire à obérer les capacités opérationnelles, car il est impératif de préserver la supériorité sur des adversaires insensibles au facteur environnemental, dans un conflit de haute intensité.

Dès lors, la conception des nouveaux équipements représente un défi de taille en matière énergétique. Alors que la propulsion est aujourd'hui le principal poste de consommation d'énergie des plateformes, les besoins des senseurs et systèmes d'armes futurs (armes à effets dirigés, lasers, radars, etc.) deviendront bientôt prépondérants. Cette tendance favorisera naturellement les motorisations hybrides qui semblent prometteuses pour les véhicules terrestres, d'autant que la technologie n'offre pour l'instant aucune alternative satisfaisante à l'énergie fossile et aux biocarburants pour générer de l'électricité sur des plateformes mobiles. La problématique est encore plus aiguë pour les avions et les navires. Si l'on peut espérer que l'aéronautique militaire tirera profit de l'innovation dans le secteur civil, la situation dans le domaine naval est différente. En effet, l'évolution actuelle des carburants de la flotte de commerce vers le GNL ne saurait convenir aux applications militaires, car le gaz naturel est nettement plus explosif que le gazole en cas d'impact au combat.

Les éventuelles sources d'énergie alternatives devront répondre à deux impératifs : la standardisation, afin de limiter la variété des carburants, et une large disponibilité des produits à l'échelle internationale. Ces facteurs conditionnent en effet la logistique sur les théâtres d'opérations et l'interopérabilité.

⁽²⁸⁾ ENGIE, « Structure de l'actionnariat », 31 mars 2020 (www.engie.com/).

⁽²⁹⁾ CERCLE FINANCE, « Engie : partie prenante du gazoduc *Nord Stream 2* », *BFM Bourse*, 4 septembre 2015 (www.tradingsat.com/).

Enfin, le risque de pollution maritime croît au rythme de l'augmentation continue des volumes d'hydrocarbures qui transitent à proximité des côtes, notamment dans la Manche. La lutte contre la pollution n'est certes pas une mission militaire. Néanmoins, la Marine nationale possède une responsabilité propre étant la seule administration dotée de moyens hauturiers. Elle doit être en mesure d'analyser les situations, de déployer des dispositifs de réaction d'urgence pour circonscrire la pollution et d'assurer la coordination en mer de moyens spécialisés privés.

Enjeux géostratégiques majeurs

Client modeste du marché mondialisé des hydrocarbures, la France s'approvisionne principalement en Europe, en Russie, au Moyen-Orient et sur le continent africain. Elle possède des intérêts économiques à défendre partout dans le monde.

Accroître la présence en Méditerranée orientale

La Méditerranée orientale est devenue depuis dix ans une région prometteuse en termes de ressources gazières. L'Égypte exploite le champ de Zohr depuis 2015, Israël a commencé en 2020 la production de gaz sur le site de Leviathan, le Liban et la République de Chypre ont attribué des concessions d'exploration et d'exploitation à plusieurs compagnies dont Total. Les retombées attendues exacerbent les tensions régionales. Ce facteur nouveau, conjugué aux multiples frictions géopolitiques préexistantes, menace gravement la stabilité européenne.

La Turquie, puissance régionale majeure frustrée de ne pas disposer de ressources propres, conteste la délimitation des espaces maritimes et revendique notamment l'exclusivité des zones maritimes au sud de Chypre. Elle a récemment signé un accord bilatéral avec la Libye pour partager en deux les eaux qui les séparent, afin d'entraver la construction du gazoduc *EastMed* destiné à acheminer en Grèce le gaz naturel d'Israël et de Chypre. La pérennité de ce projet coûteux, techniquement compliqué et sensible politiquement n'est donc pas acquise, bien qu'il soit soutenu par l'Union européenne (UE). Il est possible d'y renoncer pour éviter de tendre inutilement les relations avec la Turquie, car la production des champs levantins peut être exportée sous forme de GNL grâce aux terminaux méthaniers égyptiens de Damiette et Idku. D'autres terminaux pourront être construits au fur et à mesure de l'accroissement de la production et Israël a déjà lancé les travaux d'une nouvelle usine de liquéfaction.

De plus, la Turquie se montre agressive envers les entreprises mandatées par Chypre pour exploiter les ressources gazières. En février 2018, sa marine a contraint le navire *Saipem 12 000*, affrété par la société italienne ENI, à abandonner ses recherches. Total, qui dispose de deux concessions au sud de Chypre, pourrait subir les mêmes pressions et, le cas échéant, l'État français devra faire respecter le droit.

L'UE devrait réagir pour éviter une déstabilisation à ses portes, mais ne sait quelle attitude adopter. Elle craint probablement de froisser la Turquie qui dispose d'une position singulière, hors de l'UE, mais toujours officiellement candidate à

l'adhésion, et membre de l'Otan. Par ailleurs, Ankara menace régulièrement de ne plus freiner les flux migratoires en provenance de Syrie, et n'a pas hésité à mettre cette menace à exécution en février pour faire pression sur l'UE dans le contexte de la crise syrienne.

Compte tenu des enjeux, la France ne peut se contenter de l'inaction européenne. En effet, dans un contexte régional très tendu, les infrastructures *offshore* du Levant et les flux maritimes d'hydrocarbures en provenance de Suez requièrent une protection réactive et efficace. Par conséquent, la présence navale française en Méditerranée orientale devra se pérenniser au-delà des missions liées à la crise syrienne. En dépit d'approches différentes, l'Italie, la Grèce et le Royaume-Uni partagent le besoin de sécuriser la zone et disposent de forces maritimes capables de se déployer durablement en Méditerranée orientale. Alors que ces pays et la France disposent de moyens navals comptés, il est urgent de trouver les compromis qui permettront d'unir leurs efforts malheureusement dispersés.

Pays producteur de gaz et puissance militaire importante dans la région, l'Égypte détient un rôle clé. Elle contrôle le canal de Suez et les pipelines qui relient la mer Rouge à la Méditerranée. Son partenariat stratégique avec la France mérite donc d'être entretenu sur le long terme. Il pourrait par exemple se traduire par l'établissement de facilités d'escale en Égypte, offrant une alternative à Chypre pour soutenir les forces navales en Méditerranée orientale.

Sécuriser les intérêts nationaux sur le continent africain

L'Afrique fournit relativement peu d'hydrocarbures à la France : en 2017, 8 % des importations de gaz proviennent d'Algérie et 8 % du pétrole brut du Nigeria ⁽³⁰⁾. En revanche, la forte implantation de Total implique *de facto* la France dans la géostratégie des énergies fossiles sur le continent africain.

Propriétaire d'un vaste réseau de stations-service, Total distribue des produits pétroliers dans toute l'Afrique. De plus, le groupe exploite plusieurs gisements autour du golfe de Guinée et a lancé la production de deux nouveaux sites en 2018, Egina au large du Nigeria et Kaombo sur les côtes angolaises. En outre, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Ghana explorent de possibles gisements et pourraient faire appel au savoir-faire français pour les exploiter. Par conséquent, la protection des infrastructures pétrolières en mer et sur le continent, mais surtout la sécurité de plusieurs milliers de ressortissants nationaux représentent des enjeux importants. La présence de forces prépositionnées au Sénégal, en Côte d'Ivoire et au Gabon, ainsi que la permanence navale dans le golfe de Guinée, répondent à cet impératif. Ce dispositif qui a prouvé sa pertinence dans le passé devra être maintenu dans la durée.

Les ressources pétrolière et gazière potentielles du canal du Mozambique accroissent les tensions dans la Zone économique exclusive (ZEE) des îles Éparses. La

⁽³⁰⁾ COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Bilan énergétique de la France pour 2017*, février 2019, p. 35 et p. 37.

France, ayant renoncé à toute exploitation, peine à concilier la préservation de sa souveraineté sur ces îles inhabitées et l'aspiration de Madagascar à accéder à la manne pétrolière, alors que le Mozambique a débuté les campagnes d'exploration dans sa ZEE. De ce fait, le maintien des forces de souveraineté dans le canal du Mozambique et l'intensification de l'aide au développement de la Grande Île sont capitaux, mais probablement insuffisants pour maintenir durablement le *statu quo*. À l'inverse, accepter d'exploiter raisonnablement ces ressources fossiles en partenariat avec Madagascar serait vraisemblablement la meilleure façon de conforter notre position dans la zone.

Établir une relation équilibrée avec la Russie

La Russie est un partenaire énergétique majeur pour la France et plus encore l'UE, qui importent respectivement 20,8 % et 36,4 % de gaz russe ⁽³¹⁾. La quasi-totalité étant acheminée par gazoduc, cette relation s'inscrit nécessairement dans le long terme.

Cependant, le poids du secteur énergétique dans l'économie induit une double fragilité pour la Russie, dont le PIB repose à 30 % sur les hydrocarbures ⁽³²⁾. D'une part, elle subit de plein fouet les fluctuations des cours du pétrole. Ainsi, la crise sanitaire du coronavirus se double d'une crise financière consécutive à la chute des cours du brut bien en deçà du seuil de rentabilité estimé à 40 \$ le baril. D'autre part, la Russie est tributaire des pays de transit, notamment l'Ukraine et la Pologne. Pour s'en affranchir, Moscou multiplie les projets de contournement.

Ainsi, le 8 janvier 2020, a été inauguré le gazoduc *Turkish Stream* passant sous la mer Noire vers l'ouest de la Turquie pour desservir le sud de l'Europe.

La mise en service en 2020 du gazoduc *Nord Stream 2* doublera la capacité d'exportation vers l'Europe occidentale *via* la mer Baltique. Mais ce projet crée des tensions importantes au sein de l'Otan, dont plusieurs membres craignent un accroissement déraisonnable de la dépendance énergétique de l'Europe envers la Russie. Certains redoutent également que *Nord Stream 2* ne menace le maintien du transit de gaz russe à travers l'Ukraine – à qui les Européens seraient alors contraints de livrer les quantités russes défaillantes, notamment en hiver – et le versement de redevance pour les pays traversés.

Désireuse de diversifier ses clients, la Russie mise sur la Chine, la Corée du Sud et le Japon. En décembre 2019, la mise en service d'un gazoduc long de 2 000 km, appelé « Force de Sibérie », marque une étape nouvelle dans les relations sino-russes, car le contrat prévoit la livraison de 38 millions de mètres cubes par an pendant 30 ans.

Notons par ailleurs que 50 % des produits raffinés importés en Europe proviennent de Russie ⁽³³⁾, qui dispose donc d'une capacité de blocage importante de

⁽³¹⁾ BP, *BP Statistical Review of World Energy 2019*, 68th edition, p. 41-42.

⁽³²⁾ BOURDILLON Yves et QUENELLE Benjamin, « La Russie dépend plus que jamais de son pétrole », *Les Échos*, 14 mars 2018 (www.lesechos.fr/2018/03/la-russie-depend-plus-que-jamais-de-son-petrole-986556).

⁽³³⁾ BP, *BP Statistical Review of World Energy 2019*, *op. cit.*

l'économie des pays de l'UE. Cela renforce la nécessité de conserver un seuil minimal de capacité de raffinage en France.

Dans ce contexte, Paris s'attache logiquement à promouvoir une politique stabilisatrice vis-à-vis de Moscou. Il lui faudra convaincre ses partenaires de l'Otan et de l'UE du bien-fondé de cette stratégie, la sécurité énergétique de l'Europe et le développement économique de la Russie étant intimement liés.

Contribuer à la stabilité du Moyen-Orient

En dépit des tensions géopolitiques au Moyen-Orient, la France est encore tributaire de l'Arabie saoudite à hauteur de 25 % pour le pétrole brut, et 4 % de son gaz provient du Qatar ⁽³⁴⁾. Ce choix est à considérer au regard des achats d'armement français réalisés par ces pays : entre 2007 et 2017, le montant cumulé des commandes dépasse 20 Md€ ⁽³⁵⁾ et le Qatar est le premier pays d'export du *Rafale*.

Or, le renforcement continu des capacités militaires des États du Golfe ne va pas sans risque. Si les répercussions internationales du conflit au Yémen restent limitées, il en serait tout autrement d'une guerre ouverte entre l'Arabie saoudite et l'Iran. Bien que les succès à l'export soient indispensables à la viabilité de son industrie d'armement, la France devra donc progressivement limiter la dépendance croisée entre fourniture d'armes et importation de pétrole.

Par ailleurs, la Chine importe 44 % de son pétrole de la région ⁽³⁶⁾. Toute perturbation des flux consécutive à la fermeture du détroit d'Ormuz aurait donc un impact majeur sur l'industrie chinoise, et par ricochet sur l'économie mondiale. La dépendance de l'Inde, qui s'approvisionne à 65 % dans le Golfe ⁽³⁷⁾, est encore plus forte.

À long terme, l'économie des pays du Moyen-Orient restera durablement tributaire des hydrocarbures, car ils détiennent 48,3 % des réserves prouvées en pétrole et 38,4 % en gaz ⁽³⁸⁾. En vue d'éviter que les tensions régionales ne se doublent d'une crise sociale, il faut accompagner la diversification de l'économie de ces pays, trop dépendante des énergies fossiles. À ce titre, le projet porté par Total de construction d'une centrale solaire de grande envergure au Qatar ⁽³⁹⁾ mérite d'être soutenu.

Dans ce contexte, la France qui pourrait aujourd'hui se passer des hydrocarbures en provenance du Moyen-Orient doit maintenir son implication pour contribuer à la stabilité de la région. Voilà pourquoi il convient de relancer les efforts de désescalade avec l'Iran, puissance majeure tant démographiquement que militairement,

⁽³⁴⁾ *Chiffres clés de l'énergie – Édition 2019, op. cit.*

⁽³⁵⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, Rapport au Parlement 2018 sur les exportations d'armement de la France, juin 2018.

⁽³⁶⁾ BP, *BP Statistical Review of World Energy 2019, op. cit.*, p. 28.

⁽³⁷⁾ *Ibid.*, p. 28.

⁽³⁸⁾ *Ibid.*, p. 14 et p. 30.

⁽³⁹⁾ TOTAL, « Total construira la première centrale solaire de très grande envergure (800 MWC) du Qatar », 20 janvier 2020 (www.total.com/).

qui dispose d'importants gisements de gaz et de pétrole. Il est souhaitable d'assouplir l'embargo sur l'exportation des hydrocarbures qui fragilise l'économie iranienne, et pourrait contribuer à pousser le régime des mollahs vers une option militaire.

Si nous partageons avec les États-Unis l'objectif de contribuer à la stabilité de la région, notre appréciation des modalités pour y parvenir diverge fréquemment. C'est pourquoi le maintien d'une base militaire française à Abu Dhabi est préférable à l'emploi des facilités américaines à Bahreïn. Cela justifie également la mise en place d'une opération de surveillance maritime d'Ormuz sous l'égide de l'UE, distincte de l'opération américaine. Il s'agit de l'opération *Agenor* commencée en mars 2020 en coopération avec les Pays-Bas et le Danemark.

Promouvoir la liberté de navigation dans les passages stratégiques

Il serait exagéré de considérer que la sécurité énergétique de la France est directement tributaire de la liberté de navigation par la route du Nord ou la mer de Chine méridionale. Néanmoins, tout blocage de ces points de passage stratégiques aurait un impact majeur sur l'économie mondiale et pourrait dégénérer en conflit.

Si l'on ajoute aux importations chinoises celles du Japon, de la Corée du Sud et de l'Indonésie, plus du quart du transit maritime de pétrole passe par les détroits de Malaisie et en mer de Chine méridionale. Laisser Pékin s'approprier progressivement ces espaces maritimes et par la suite contrôler le trafic dans cette zone lui conférerait la possibilité d'asphyxier les pays asiatiques. Or, la France partage avec l'Australie la volonté de promouvoir la paix, la stabilité et la prospérité dans la région Indo-Pacifique. Le partenariat stratégique entre Paris et Canberra prévoit des coopérations en matière de défense et de sécurité, mais aussi dans le domaine de l'énergie ⁽⁴⁰⁾. Il doit favoriser la coordination des efforts entre ces deux capitales et leurs alliés, pour contrer la volonté chinoise de territorialisation des espaces maritimes.

Depuis février 2018, la mise en production du champ gazier de Bovanenkovo sur la péninsule de Yamal, dans lequel Total possède 20 % des parts, permet à la Chine de s'approvisionner en GNL de Sibérie. Elle construit donc des méthaniers brise-glace ⁽⁴¹⁾ capables de naviguer une partie de l'année dans le passage du Nord-Est, avec un temps de parcours réduit de moitié par rapport à la route qui contourne l'Europe. Avant d'être empruntées pour le transit des biens manufacturés, les routes arctiques le seront pour le transit des hydrocarbures.

S'il n'est pas question d'entretenir une présence navale permanente en mer de Chine ou dans le Grand Nord, il convient, à l'inverse, de ne pas désertier ces eaux et d'y montrer régulièrement le pavillon, si possible en coordination avec nos alliés.

⁽⁴⁰⁾ MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, « Déclaration conjointe de partenariat stratégique rehaussé entre la France et l'Australie », 3 mars 2017 (www.diplomatie.gouv.fr/).

⁽⁴¹⁾ BAUDU Hervé, ASSOCIATION FRANÇAISE DES CAPITAINES DE NAVIRES (AFCAN), « La flotte mondiale de navires brise-glace en 2018 » (www.afcan.org/dossiers_techniques/flotte_brise_glaces.html).



Déterminée à honorer ses engagements internationaux en faveur du climat, la France s'est résolument engagée dans la transition énergétique et devrait réduire sensiblement sa consommation d'énergies fossiles dans les vingt prochaines années, alors que la consommation mondiale va croître.

La France aura néanmoins encore vitalement besoin d'hydrocarbures. Dans un contexte de compétition stratégique exacerbée, il est essentiel pour elle de sécuriser les infrastructures critiques et de maintenir un seuil de production de produits raffinés suffisant. Pour développer la résilience, la filière GNL mérite d'être soutenue. Enfin, l'Amérique du Sud représente une opportunité pour diversifier encore les fournisseurs.

Afin de conserver des leviers d'action dans le champ géostratégique des flux d'énergies fossiles, il faut revoir les priorités d'intervention sur la scène internationale.

Sans négliger la Russie et le Moyen-Orient, il convient de s'impliquer plus fortement pour préserver nos intérêts en Méditerranée orientale. En effet, les convoitises liées aux hydrocarbures pourraient se conjuguer aux autres facteurs de crise pour déstabiliser l'Europe. En outre, le maintien sur le long terme des capacités indispensables à la sécurité des intérêts français en Afrique demeure crucial. Enfin, la liberté de navigation mérite d'être défendue dans tous les points sensibles, particulièrement dans le golfe arabo-persique, en mer de Chine méridionale et dans le Grand Nord. ♦

Éléments de bibliographie

- BP, *BP Statistical Review of World Energy 2019, 68th edition*, 61 pages (www.bp.com/).
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Bilan énergétique de la France pour 2017*, février 2019, 175 pages (www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/).
- DESARNAUD Gabrielle, « Cyberattaques et système énergétique. Faire face au risque », *Études de l'Ifri*, janvier 2017 (www.ifri.org/fr/publications/etudes-de-lifri/cyberattaques-systemes-energetiques-faire-face-risque).
- FAVENNEC Jean-Pierre et MATHIEU Yves, *Atlas mondial des énergies*, Armand Colin, 2014, 144 pages.
- GROS Philippe, RUFFIÉ Nathalie et TOURRET Vincent, « Stratégies de sécurité en Méditerranée », *Note n° 4*, Observatoire des conflits futurs – FRS, octobre 2018, 51 pages.
- AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE, *Oil Information 2019 : Overview* (<https://webstore.iea.org/>).
- MAZZUCCHI Nicolas, *Énergie – Ressources, technologies et enjeux de pouvoir*, Armand Colin, 2014, 232 pages.
- RAZOUX Pierre, « Quelle(s) stratégie(s) pour la France en Méditerranée? », Fondation méditerranéenne d'études stratégiques, 17 septembre 2019 (<http://fmes-france.org/>).

Entretiens

- GARAUD Emmanuel, originateur et développeur d'affaires à Engie Global Markets.
- MARGOTIN Luc, chef de la division performance synthèse à la Direction centrale du service des essences des armées (DCSEA), ingénieur en chef de 1^{re} classe.
- MAZZUCCHI Nicolas, chargé de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS).
- NAEGELLEN ROY Olivier, chargé de mission Énergie à l'État-major des armées (EMA) et ingénieur en chef de 1^{re} classe.
- RAZOUX Pierre, directeur de recherche à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (Irssem).

Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?

Hugues LAINÉ

Capitaine de vaisseau, auditeur de la 69^e session du CHEM.

Quand on évoque le Grand Nord, on pense immédiatement « océan Arctique », « cercle polaire », « pays nordiques », d'autres « Atlantique Nord », « île aux Ours », « mers de Barents » ou « détroit de Béring » : autant de vocables pour désigner un seul espace, un seul environnement à la fois complexe et multiple. Si l'on admet que les zones dites « arctiques » sont constituées par l'ensemble des espaces terrestres et maritimes « au-dessus du Cercle polaire (66°34') », nous retiendrons que la notion de « Grand Nord », plus large, comprend également les zones attenantes au cercle polaire partageant un même triptyque climat, environnement et culture, et recouvre en particulier l'Atlantique Nord.

Quelle que soit l'appellation, le Grand Nord et l'Arctique font aujourd'hui l'objet de nombreuses études et publications qui soulignent les enjeux grandissants de cette région, où les effets du réchauffement climatique sont les plus visibles et les plus importants au monde. La fonte massive de la banquise ⁽¹⁾, mais aussi le dégel du pergélisol ⁽²⁾, suscitent des intérêts nouveaux amplifiés parfois par des fantasmes : ouverture au trafic international de passages maritimes libres de glace pouvant même se substituer aux canaux de Suez ou de Panama, exploitations d'eldorados miniers, menace russe pour le contrôle du pôle Nord...

Il est certain que l'évolution rapide du climat et de l'environnement de l'Arctique sous la pression du dérèglement climatique a ravivé des enjeux géopolitiques, économiques et environnementaux, à la mesure des phénomènes observés augmentant les risques de tensions. Jusqu'alors terrain « sanctuarisé » de la recherche scientifique ⁽³⁾, le Grand Nord est devenu, en quelques années, le théâtre d'une compétition stratégique accrue dont les signes tangibles, comme la remilitarisation de la zone par la Russie ou l'engagement massif de la Chine, nous font prendre conscience.

De son côté, la France s'est toujours préoccupée de cette zone, tant dans le domaine de la recherche scientifique que de celui des enjeux de défense. Après avoir été la première Nation « non-arctique » à s'installer durablement avec la construction

⁽¹⁾ Selon la NASA, la banquise a diminué de 35 % entre 1979 et 2015.

⁽²⁾ Pergélisol (en anglais *permafrost*) : sol gelé en permanence des régions arctiques.

⁽³⁾ Les stations scientifiques du Svalbard accueillent par exemple la réserve mondiale des semences.

Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?

d'une base scientifique, en 1963 dans l'archipel du Svalbard, elle déploie des moyens militaires périodiquement dans le Grand Nord depuis des décennies.

Souhaitant marquer son intérêt pour cette zone et ses enjeux, la France a même nommé en 2010 l'ancien Premier ministre Michel Rocard ⁽⁴⁾ « ambassadeur des pôles » chargé à la fois de l'Antarctique et de l'Arctique.

Une feuille de route nationale intitulée *Le grand défi de l'Arctique* a par ailleurs été publiée ⁽⁵⁾ en 2016. L'intention initiale était de fournir un cadre de travail et des orientations qui puissent permettre « de mettre en cohérence et de hiérarchiser les démarches en lien avec les enjeux et les défis arctiques qui intéressent la France dans une logique d'intérêt durable et général bien compris » ⁽⁶⁾.

Si ce document peut donc s'apparenter par certains aspects à une politique, elle ne constitue pas une stratégie pour le domaine des enjeux de défense et de sécurité, et n'en affiche d'ailleurs pas l'ambition. La feuille de route y présente des objectifs assez génériques : solidarité avec les pays de la zone arctique du fait de son appartenance à l'Union européenne (UE) et à l'Alliance atlantique, nécessité d'assurer la sécurité de ses approvisionnements, enjeux grandissants liés à la sécurité du trafic maritime en Arctique... Si certaines recommandations proposées peuvent constituer des axes stratégiques (maintenir un suivi des évolutions politiques et militaires régionales, apporter un soutien à nos intérêts économiques et industriels, renforcer la légitimité de la France à participer à la gouvernance régionale...), celles-ci sont décrites sans ordre de priorité et surtout sans orientations concrètes sur les actions à mener et avec quels moyens.

Dans le contexte géopolitique actuel, il semble donc urgent d'approfondir la dynamique de la feuille de route, et bâtir une véritable stratégie de défense et de sécurité sur le long terme pour le Grand Nord qui précise notre approche des enjeux de sécurité.

Cette stratégie doit être capable de porter davantage la volonté française de « peser » dans cette zone stratégique en réaffirmant sa légitimité pour faire valoir ses intérêts et projeter son influence.

Les facteurs d'instabilité de ce nouvel espace de la compétition stratégique

L'évolution rapide et incertaine de nombreux facteurs pourrait accentuer l'instabilité de la région et complexifier davantage l'environnement sécuritaire du Grand Nord (voir figure 1).

⁽⁴⁾ L'ancienne ministre Ségolène Royal a été nommée ambassadrice des pôles en 2017 après la mort de Michel Rocard en 2016. Elle a été démise de ses fonctions le 24 janvier 2020. Le poste est à ce jour toujours vacant.

⁽⁵⁾ Soit après celles de la Grande-Bretagne, l'Allemagne, et même l'Espagne et l'Italie

⁽⁶⁾ MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Le grand défi de l'Arctique – Feuille de route nationale sur l'Arctique*, juin 2016, p. 13 (www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/frna_-_vf_-17-06-web-bd_cle8b359f.pdf).

Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?

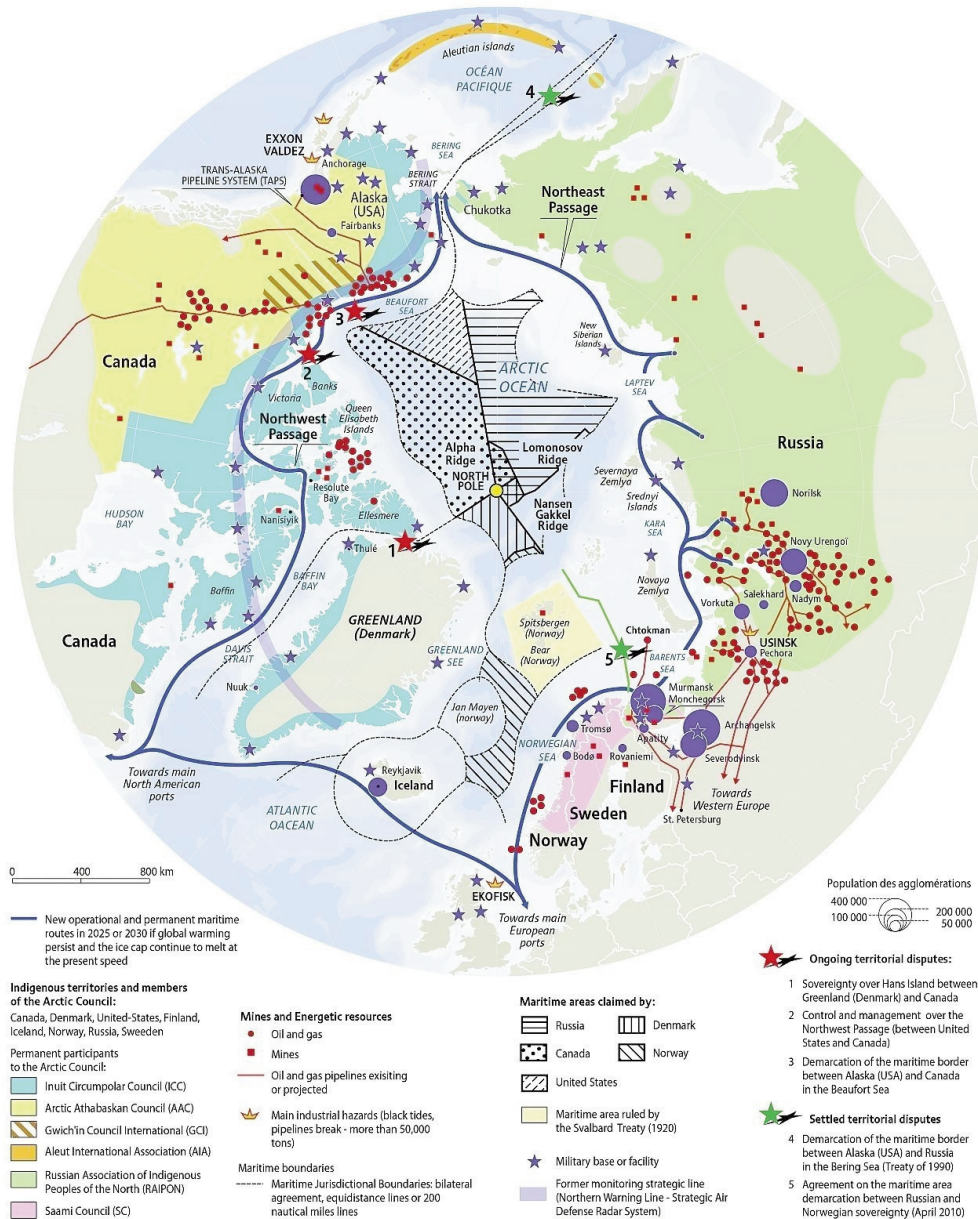


Figure 1 – Le Grand Nord, un nouvel espace de compétition stratégique. Source : Conseil de l'Arctique

Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?

Une gouvernance régionale limitée

Dans un contexte de forte concurrence économique et stratégique, la gouvernance des espaces du Grand Nord est un enjeu géostratégique émergent. Principal forum de coopération internationale pour la gouvernance de la région depuis 1996, le Conseil de l'Arctique, qui se décline sous deux formats ⁽⁷⁾, délaisse pourtant les sujets « trop sensibles » comme les questions de défense et de sécurité. Il est également dépourvu de personnalité juridique pouvant émettre des réglementations contraignantes. De plus, depuis l'annexion de la Crimée en 2014, la Russie s'est retirée de l'*Arctic Security Forces Roundtable* (ASFR) ⁽⁸⁾ et de l'*Arctic Chiefs of Defence Staff Meeting* (ACDSM) ⁽⁹⁾, mettant fin aux deux seules instances de coordination des activités militaires en Arctique ⁽¹⁰⁾. Cette absence de structure permettant des discussions sur les sujets de défense fragilise d'autant plus la gouvernance régionale que les enjeux de sécurité deviennent prioritaires.

Des différends frontaliers et territoriaux qui perdurent

Les zones maritimes du Grand Nord sont régies par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer ⁽¹¹⁾ de 1982. Elle stipule que les États côtiers disposent de 12 milles nautiques d'eaux territoriales et d'une Zone économique exclusive (ZEE) qui s'étend à 200 milles nautiques des côtes. Dans cette ZEE, les États exercent leur souveraineté sur les fonds marins et y assurent la sécurité maritime.

Toutefois, des différends frontaliers et territoriaux, à la fois le long du PNE (Passage du Nord-Est) ⁽¹²⁾ et du PNO (Passage du Nord-Ouest), pourraient conduire à une montée des tensions. Dans le cadre du conseil de l'Arctique et de la CNUDM, les cinq États riverains ont fait valoir leurs revendications en termes de souveraineté dans la zone auprès de la Commission des limites du plateau continental (CLPC), mais celle-ci ne possède aucun pouvoir d'arbitrage. De plus, le renforcement observé des capacités militaires des principaux acteurs de la zone (Russie, États-Unis, Canada, Norvège) contribue de fait à appuyer les prétentions territoriales. Critiquée par les États riverains pour ses visées expansionnistes, la Russie cherche en particulier à faire reconnaître l'extension de sa ZEE sur près de la moitié de la zone centrale arctique, arguant du fait que la dorsale de Lomonossov ⁽¹³⁾ appartient à son plateau continental.

⁽⁷⁾ Un noyau *Arctic-5* constitué par les cinq États riverains (États-Unis, Canada, Danemark, Norvège et Russie), et un *Arctic-8+* avec les trois États au nord du cercle polaire (Islande, Finlande et Suède). À cela s'ajoutent douze États observateurs, dont la France et, depuis 2013, la Chine.

⁽⁸⁾ ASFR : Forum de dialogue entre les forces militaires des huit Nations arctiques, auxquelles s'ajoutent l'Allemagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ; créé en 2011 à l'initiative des États-Unis.

⁽⁹⁾ ACDSM : Réunion annuelle des chefs d'état-major des huit Nations arctiques créée en 2012. Aussi appelée *Northern Chiefs of Defence Conference* (NCDC).

⁽¹⁰⁾ Depuis, chaque exercice militaire conduit côté russe (*Sever*, *Tsentr*) et côté Otan (*Cold Response*, *ICEX*, *Trident Juncture*) tend à augmenter le niveau des tensions.

⁽¹¹⁾ CNUDM, dite aussi convention de Montego Bay, non ratifiée par les États-Unis.

⁽¹²⁾ Le PNE, de la mer de Norvège au détroit de Béring, est l'une des quatre grandes routes intercontinentales *via* la zone arctique. À l'intérieur se situe la route maritime du nord (RMN), depuis la Nouvelle-Zemble jusqu'au détroit de Béring, avec un régime juridique russe particulier (escorte de brise-glace).

⁽¹³⁾ Largeur de 60 à 200 km et élévation entre 3 300 et 3 700 m au-dessus du fond océanique.

Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?

Une évolution de l'environnement plus propice à l'exploitation des ressources et au transport maritime

L'environnement ne cesse de se modifier sous l'effet du changement climatique avec une augmentation des températures deux fois plus rapide que sur le reste de la planète. La fonte de la banquise a un impact significatif sur les voies maritimes du Grand Nord, qui pourraient être entièrement libres de glaces en été à l'horizon 2040. Les conséquences en seraient immédiates. On note en particulier un accès facilité aux ressources minérales et halieutiques de l'Arctique ⁽¹⁴⁾, un risque accru de pollution résultant de l'ouverture des routes maritimes et de l'exploitation des ressources énergétiques *offshore* (notamment hydrocarbures et des gisements miniers), ainsi qu'une transformation de l'économie et de la culture des populations autochtones.

Néanmoins, c'est dans le domaine du transport maritime que les opportunités promettent d'être les plus importantes. Le passage du Nord-Est, par exemple, permet de réduire les distances entre l'Europe et l'Asie de 25 à 40 % selon les ports de destination. Elles sont divisées par deux pour les voyages d'extraction de matières premières entre la Russie et l'Asie du Nord-Est. Cette route est aussi plus sûre en termes de terrorisme et de piraterie en évitant le canal de Suez comme les détroits de Malacca et de Bab-el-Mandeb. Si l'environnement reste marqué par des conditions extrêmes (températures, obscurité permanente durant une grande partie de l'année) qui contraignent la conduite de tout type d'activité, il est probable que le transport maritime *via* l'Arctique deviendra économiquement plus rentable dans certains cas que par les canaux de Panama ou Suez ⁽¹⁵⁾ aux alentours de 2040.

Les promesses de la zone arctique focalisent donc l'attention, aiguissant les appétits de nombreuses puissances extérieures et d'acteurs économiques privés.

La remontée en puissance de la présence militaire russe

Associée à un réinvestissement économique spécifique ⁽¹⁶⁾, elle marque l'importance de la zone Grand Nord, devenue l'enjeu stratégique prioritaire de la Russie au regard des facteurs suivants : accès direct à l'Atlantique, sécurité des forces nucléaires stratégiques déployées dans la région, protection de son immense ZEE ⁽¹⁷⁾, des industries et des exploitations d'hydrocarbures ⁽¹⁸⁾, et sécurité de navigation sur la route maritime du Nord (RMN) en plein essor. Après avoir publié une stratégie de dévelop-

⁽¹⁴⁾ Selon une étude de l'*US Geological Survey*, l'Arctique renfermerait 13 % du pétrole et 30 % du gaz qui resteraient à découvrir sur Terre (<https://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/fs2008-3049.pdf>).

Le Groenland recèlerait de son côté 25 % des réserves mondiales de « terres rares ». Enfin, 10 % des ressources halieutiques seraient en Arctique, chiffre qui pourrait grimper à 40 % avec les changements de migrations des poissons. Voir FOUCHER Michel, *L'Arctique, la nouvelle frontière*, 2014, Biblis, 192 pages.

⁽¹⁵⁾ En l'espace de quelques années, les analyses se sont infléchies. De nouvelles études prédisent que l'Arctique captera jusqu'à 25 % du trafic Asie-Europe. Voir MERED Mikaa, *Les mondes polaires*, Puf, 2019, 526 pages.

⁽¹⁶⁾ Un plan de développement de la route maritime du Nord, en 84 points et pour un montant de 261 milliards de dollars sur 15 ans, a été signé le 21 décembre 2019 par le Premier ministre russe Dimitri Medvedev.

⁽¹⁷⁾ La majorité des 7,5 millions de km² de la ZEE russe se trouve dans le Grand Nord.

⁽¹⁸⁾ 80 % de la production de gaz et 20 % de la production de pétrole russes. Voir MERED Mikaa, *op. cit.*

Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?

pement de l'Arctique en 2013 ⁽¹⁹⁾, la Russie a ainsi construit ou réhabilité six bases militaires en Arctique ⁽²⁰⁾ et dix bases aériennes dans le Grand Nord. Ce réseau permet de verrouiller l'axe stratégique de la RMN et de protéger les zones riches en hydrocarbures. Moscou a par ailleurs entamé un accroissement significatif de ses capacités militaires : renforcement et modernisation de la défense des approches sur les côtes nord ⁽²¹⁾ et des capacités sous-marines à partir de la mer de Barents ⁽²²⁾, recrudescence des vols ALRA (avion à long rayon d'action), construction de brise-glace à propulsion nucléaire ⁽²³⁾, multiplication des manœuvres militaires en zone arctique.

Compte tenu de l'ampleur de ces investissements, la Russie restera la seule puissance militaire capable d'intervenir dans toutes les composantes lors des quinze prochaines années. Elle constitue à ce titre l'acteur incontournable du Grand Nord, dont l'ouverture renforcera sa position géostratégique ainsi que son économie.

L'engagement massif de la Chine

Suivant la stratégie officialisée par une politique pour l'Arctique en 2018⁽²⁴⁾, la Chine, qui se définit comme un *Near-Arctic State* a inscrit le Grand Nord dans son projet global des nouvelles routes de la soie. Alors que la Chine réalise 90 % de son commerce extérieur par voie maritime, le PNE, beaucoup plus court, lui assurera l'accès aux ressources énergétiques et minières russes ainsi qu'à l'Europe à des coûts qui devraient être bien moindres à l'avenir. Elle a donc développé une stratégie très offensive de renforcement des partenariats avec les pays arctiques ⁽²⁵⁾ et de construction de capacités polaires et d'infrastructures de transports ⁽²⁶⁾. Se dessine dans ce cadre un fort partenariat russo-chinois autour d'intérêts de circonstances (l'investissement chinois ⁽²⁷⁾ sert la stratégie russe de développement économique du nord du pays et de la RMN alors que la Chine trouve une voie de diversification de ses approvisionnements) malgré des approches très différentes du statut de l'océan Arctique.

⁽¹⁹⁾ GOUVERNEMENT DE RUSSIE, « O Strategii razvitiia Arktičeskoj zony Rossijskoj Federacii i obespečenija nacional'noj bezopasnosti na period do 2020 goda », février 2013 (<http://government.ru/info/18360/>).

⁽²⁰⁾ L'île de Kotelnij, l'île Srednij, l'archipel de Nouvelle-Zemble, la Terre d'Alexandra, l'île Wrangel et le cap Schmidt.

⁽²¹⁾ Le système de défense côtière *Bastion*, avec ses missiles *Oniks*, est au cœur de l'architecture de défense et peut être déployé loin du rivage et hors de portée de l'artillerie navale ennemie ; les systèmes *S-400* déployés en 2019 protègent la région contre toute agression aérienne, avec le soutien des radars *Voronej* et tout récemment *Rezonans-E*. La dissuasion aérienne n'est pas en reste avec l'essai récent d'un missile hypersonique *Kinjal* pour la première fois en Arctique.

⁽²²⁾ Pour la dissuasion océanique russe, la mer de Barents est le bastion principal.

⁽²³⁾ La Russie arme déjà une flotte de 40 brise-glace. Un programme de construction de six brise-glace est prévu d'ici 2040. Le premier de ses nouveaux brise-glace *LK-60* à propulsion nucléaire, l'*Oural*, a été lancé en mai 2019. Voir LARUELLE Marlène, « La politique arctique de la Russie : une stratégie de puissance et ses limites », *Russie.Nei.Visions*, n° 117, Ifri, mars 2020 (www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/laruelle_politique_arctique_russie_2020.pdf).

⁽²⁴⁾ STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, « China's Arctic Policy », 26 janvier 2018 (http://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm).

⁽²⁵⁾ La Chine est le premier investisseur extérieur dans tous les pays riverains de l'Arctique. Voir MERED Mikaa, *op. cit.*

⁽²⁶⁾ Construction d'un brise-glace et signature d'un accord de libre-échange avec l'Islande qui s'est concrétisé par la construction de la plus grande ambassade de Reykjavik. Pékin viserait aussi le développement d'un brise-glace à propulsion nucléaire et à plus long terme, de la conception de cargos brise-glace à propulsion nucléaire. Voir MERED Mikaa, *op. cit.*

⁽²⁷⁾ La Chine a investi près de 195 Mds de dollars en Russie entre 2012 et 2017. Voir ROSEN Mark E. et THURINGER Cara B., *Unconstrained Foreign direct Investment : An emerging challeng to Arctic security*, CNA, novembre 2017, p. 54.

Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?

Défi principalement maritime, cette « route de la soie polaire », comme on tend à la surnommer, participe également à l'affirmation de la puissance chinoise, notamment en mer. Cette dynamique est en partie à l'origine de l'accroissement et des efforts considérables de modernisation de la marine.

Ainsi, en moins de trois décennies, la Chine s'est affirmée comme une puissance majeure du Grand Nord capable de modifier les équilibres géopolitiques et géoéconomiques régionaux.

Le réengagement américain

Face à ses deux compétiteurs stratégiques, « Washington adopte une rhétorique diplomatique plus agressive » ⁽²⁸⁾. Les États-Unis ont ainsi élaboré plusieurs programmes destinés à changer l'équilibre des puissances et à éviter le risque que l'Arctique devienne une nouvelle mer de Chine méridionale. Depuis 2013, les États-Unis et l'Otan sont ainsi particulièrement actifs. L'*Arctic Roadmap* 2014-2030, qui souligne une « probabilité de conflits locaux » en Arctique, est intégrée au plan de mise en œuvre de la stratégie nationale américaine pour l'Arctique ⁽²⁹⁾ et prévoit que les États-Unis puissent mener tout type d'opérations militaires dans la région, seuls ou avec des alliés. La proposition inattendue du président Trump d'acheter le Groenland ⁽³⁰⁾, dont les ressources en uranium et en terres rares sont considérables, reflète bien l'intensité de cette compétition qui est aussi stratégique, qu'économique.

Cependant, les États-Unis accusent des retards capacitaires majeurs dans le domaine militaire et celui des infrastructures portuaires. L'*US Navy* ne possède que deux brise-glaces (contre 40 côté russe), aucun bâtiment à coque renforcée et aucune base navale majeure dans la région arctique pour assurer le déploiement de sa flotte toute l'année. Les *Coast Guards* manquent d'hélicoptères, et l'absence de port en eaux profondes dans l'Arctique ne permet pas de répondre aux défis économiques à venir ou d'accueillir des porte-avions. La nouvelle stratégie de défense pour l'Arctique publiée en 2019 ⁽³¹⁾ traduit la volonté américaine de combler ce retard en renforçant les capacités civiles et militaires ⁽³²⁾ et en prévoyant en particulier l'acquisition de nouveaux brise-glaces dans les décennies à venir, mais sans pour autant renoncer aux priorités du moment (axe Indo-Pacifique). L'effort sera donc progressif et limité, et si les Américains ont bien pris conscience de la dissymétrie des moyens et du retard sur leurs compétiteurs, ils ne seront ainsi pas en mesure de contester la supériorité régionale russe avant l'horizon 2035.

⁽²⁸⁾ GROS Philippe et TENENBAUM Élie, *Arctique/Atlantique Nord : problématiques stratégiques et capacitaires*, Observatoire des conflits futurs, septembre 2019, p. 5 (www.defense.gouv.fr/).

⁽²⁹⁾ *National Strategy for the Arctic region*, mai 2013, 13 pages (www.arctic.gov/).

⁽³⁰⁾ « Donald Trump confirme qu'il aimerait acheter le Groenland », *Le Monde*, 19 août 2019 (www.lemonde.fr/).

⁽³¹⁾ DEPARTMENT OF DEFENSE, *2019 DoD Arctic Strategy*, juin 2019, 18 pages (<https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF>).

⁽³²⁾ Des projets de port en eaux profondes à usage dual ont été lancés, les réseaux de détection et de contrôle aériens dépendant du commandement Nord des États-Unis (*NorthCom*) sont en cours de modernisation, les déploiements navals et aériens sont accélérés.

Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?

Les intérêts prioritaires et les principaux risques en matière de défense et de sécurité

Dans ce contexte incertain, le seul invariant semble être le rôle central de la Russie dont les capacités militaires et d'intervention en milieu arctique resteront prédominantes au cours des deux prochaines décennies. On peut identifier pour la France les intérêts prioritaires et les principaux risques associés en matière de défense et de sécurité dans le Grand Nord.

Entre profondeur stratégique et liberté de circulation : les intérêts prioritaires

Le premier de nos intérêts est d'assurer notre profondeur stratégique et la liberté d'action de nos forces armées, d'abord, celle des moyens de la dissuasion nucléaire : nos Sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) ont ainsi besoin de pouvoir naviguer sans entrave dans notre zone d'intérêt prioritaire historique. Celle-ci est généralement définie comme la zone s'étendant du Groenland au Svalbard (Spitzberg) en passant par le GIUK (Groenland–Islande–Royaume-Uni), le pôle Nord et jusqu'à la mer de Kara (la mer qui s'étend le long des côtes russes à l'est de la mer de Barents).

La seconde priorité est la défense de nos intérêts économiques et scientifiques dans le Grand Nord. Ceux-ci sont déjà aujourd'hui très importants dans le secteur de l'énergie ⁽³³⁾ : près de 60 % de nos approvisionnements en gaz et près de 15 % de ceux en pétrole proviennent du Grand Nord ⁽³⁴⁾. Ces taux devraient encore augmenter avec la tendance durable de diversification des approvisionnements pour réduire la dépendance au Moyen-Orient. Plus de deux cents entreprises françaises sont déjà présentes dans la zone, en majorité en Arctique, et cherchent à s'y développer. Le secteur du tourisme, avec la Compagnie de croisières arctiques Ponant, *leader* mondial de la croisière polaire, est un bel exemple du dynamisme et de la diversité économique française ⁽³⁵⁾.

Concernant le transport maritime, les compagnies françaises n'empruntent pas encore la RMN au regard des contraintes actuelles spécifiques de ce milieu (pilotage spécial, accompagnement par brise-glace obligatoire...) et des coûts associés. Il y a cependant lieu de se positionner dès aujourd'hui pour tirer profit de l'ère « *post-polaire* » des années 2040-2050 lorsque les contraintes financières et techniques auront diminué ⁽³⁶⁾. C'est déjà la stratégie britannique exprimée en 2018 dans le document *Beyond the Ice* ⁽³⁷⁾ et celle de la Corée du Sud, du Japon ou d'acteurs économiques italiens et

⁽³³⁾ Total possède 20 % de Yamal LNG et 10 % du projet Arctic LNG2, sites majeurs d'exploitation gazière au nord de la Sibérie. Technip FMC et Engie sont également présents. Voir MERED Mikaa, *op. cit.*

⁽³⁴⁾ En 2018, 39 % du gaz importé était norvégien et 20 % était russe. Voir COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, *Chiffres clés de l'énergie*, septembre 2019, p. 51 (www.connaissancedesenergies.org/). 8 % du pétrole était russe et 6 % norvégien. Voir INSEE, « Provenance du pétrole brut importé en France », décembre 2019 (www.insee.fr/).

⁽³⁵⁾ De la *start-up* aux grands groupes (Vinci, Orange...), de nombreux secteurs sont présents dans le Grand Nord : énergies, logistique, systèmes de communication, BTP, pêche, câbles sous-marins, réseaux d'infrastructures.

⁽³⁶⁾ MERED Mikaa, *op. cit.*

⁽³⁷⁾ FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE, *Beyond the ice: UK policy towards the Arctic*, avril 2018, 33 pages (<https://assets.publishing.service.gov.uk/>).

autrichiens qui n'attendent pas pour investir massivement en misant sur les zones déjà dégelées de la mer de Barents ou de la mer de Béring.

La recherche scientifique en milieu polaire est un autre secteur français en pointe qu'il s'agit de pérenniser. Source de légitimité dans la région qui a permis l'accession du pays au statut d'observateur au Conseil de l'Arctique, elle est portée par le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et l'Institut polaire français Paul-Émile Victor (IPEV). Elle constitue un moyen privilégié d'observation et d'anticipation des effets du changement climatique mondial. La recherche scientifique constitue ainsi un instrument de puissance géopolitique fondamental. Plus qu'ailleurs, le Grand Nord reste un environnement mal connu et le niveau de connaissance scientifique, l'ampleur des coopérations, l'investissement dans les missions de recherche et l'utilisation des stations scientifiques ⁽³⁸⁾ arctiques constituent donc un avantage certain et une garantie de légitimité au sein de la diplomatie arctique.

Ces intérêts économiques et scientifiques primordiaux pour la France présentent deux enjeux de sécurité majeurs : d'une part, l'accès aux ressources du Grand Nord, et d'autre part, la liberté de circulation et la protection des biens et des personnes entre l'Asie et l'Europe, en particulier la sécurisation des routes d'approvisionnement énergétique.

Le dernier intérêt de sécurité dans la zone est la participation à la défense collective de l'UE et de l'Otan. La feuille de route de 2016 le mentionnait déjà : « Du fait de son appartenance à l'UE et à l'Otan, la France pourra être amenée à contribuer au maintien de la stabilité dans cette région puisqu'elle appartient au petit nombre des États capables d'intervenir avec des moyens significatifs à de telles distances ⁽³⁹⁾ ».

À ces intérêts sont associés des risques stratégiques.

Entre menace russe et liberté de circulation : les principaux risques

Le premier d'entre eux est bien entendu celui d'une menace directe sur le territoire national, nos forces armées déployées ou ceux de nos alliés à partir de cette zone. À ce stade, seule la Russie constitue une menace potentielle. Malgré les distances, elle dispose en effet des capacités militaires pour porter atteinte à nos intérêts proches et à l'activité de nos forces, ou celle de nos alliés, dans notre zone d'intérêt prioritaire et jusque dans nos approches maritimes. Moscou l'a ainsi montré à plusieurs reprises : menace sur les câbles sous-marins au large du Royaume-Uni, déploiements massifs de sous-marins nucléaires à l'automne 2019, etc.

Un autre risque est celui d'une « territorialisation » des espaces communs de la zone. En effet, face aux appétits croissants de la Chine en particulier, on constate une volonté progressive des États riverains de l'Arctique d'accaparer ces espaces, soit par une politique du « fait accompli » et un dispositif militaire de déni d'accès (Russie),

⁽³⁸⁾ Une base scientifique franco-allemande *AWIPEV* est présente au Svalbard.

⁽³⁹⁾ *Le grand défi de l'Arctique, op. cit.*, juin 2016, p. 35.

Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?

soit par une voie politique en revendiquant des qualifications juridiques de ces zones. La question de la dorsale de Lomonossov, a déjà été évoquée, mais on pourrait également citer le Canada qui considère comme des eaux intérieures la majeure partie du Passage du Nord-Ouest.

En lien avec ce risque est celui de voir une perte d'influence de la France au sein des instances de gouvernance au bénéfice d'autres acteurs « non arctiques » comme la Chine qui déploie des moyens plus importants ou des États asiatiques qui conduisent des « politiques Grand Nord » plus neutres. Il ne faut pas négliger en effet la volonté de certaines Nations arctiques, et en premier lieu des États-Unis⁽⁴⁰⁾, d'orienter la gouvernance vers des institutions plus exclusives afin de limiter le poids des Nations ayant le statut d'observateur, la Chine en premier lieu.

Enfin, un risque majeur est de voir le Grand Nord devenir le théâtre ou le réceptacle des répercussions des tensions internationales dues à la compétition et aux antagonismes existants dans d'autres parties du monde. En effet, si c'est déjà le cas en Atlantique Nord avec un nouveau type de « guerre froide » entre l'Alliance et la Russie, le risque porte particulièrement sur l'antagonisme exacerbé américano-chinois dans la zone Indo-Pacifique voire sur le partenariat russo-chinois dont les bases restent ambiguës.

Ce risque de *Potential Corridor for Strategic Competition*⁽⁴¹⁾ est souvent souligné dans les politiques nationales sur l'Arctique : « *The Arctic remains vulnerable to "strategic spillover" from tensions, competition, or conflict arising in these other regions* »⁽⁴²⁾.

Une possible stratégie de défense française dans le Grand Nord

De ces intérêts et de ces risques, on peut d'abord tirer trois objectifs majeurs de défense pour la France dans le Grand Nord :

- Protéger nos approches stratégiques incluant celles de l'UE (50 % des pays arctiques sont membres de l'UE).
- Maintenir la liberté d'usage (exploitation des ressources et liberté de circulation) des espaces communs de l'océan Arctique.
- Participer à la stabilité de la zone et à l'équilibre des puissances.

Ces objectifs stratégiques sont interdépendants. Pour les atteindre, il est nécessaire de suivre des axes stratégiques élaborés à partir d'un constat objectif des atouts et des faiblesses de la France, des opportunités du moment et de l'évaluation lucide de ses ambitions en termes de moyens.

La stratégie de défense et de sécurité pourrait ensuite s'articuler selon cinq grands axes stratégiques et leurs actions associées.

⁽⁴⁰⁾ Lors de son discours au sommet de l'Arctique le 6 mai 2019 à Rovaniemi (Finlande), le secrétaire d'État américain, de Mike Pompeo, a déclaré que le conseil de l'Arctique était trop inclusif (www.state.gov/).

⁽⁴¹⁾ En français : « Un espace potentiel de compétition stratégique ». Voir *2019 DoD Arctic Strategy, op. cit.*, p. 5.

⁽⁴²⁾ En français : « L'Arctique reste vulnérable à un "débordement stratégique" des tensions, des compétitions ou des conflits qui émergent dans d'autres régions ». *Ibid.*, p. 6.

Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?

Renforcer notre présence pour mieux comprendre et anticiper les évolutions, et pouvoir intervenir dans un large éventail de missions

Cela passe par une augmentation sensible des déploiements aériens ou terrestres et surtout du nombre des patrouilles navales dans un cadre strictement national ou à l'occasion de coopérations, d'opérations de l'Otan ou d'exercices internationaux. Seule une présence navale quasi permanente permet de « maîtriser » un environnement et d'éviter ou du moins de limiter toute stratégie adverse du « fait accompli ». L'exemple de la Méditerranée orientale est à ce titre révélateur. Depuis 2013, la présence permanente d'au moins un bâtiment de la Marine a ainsi permis de décupler la connaissance de la zone, d'éviter la territorialisation du canal de Syrie par la Russie et Damas et de contrôler l'expansionnisme turc vis-à-vis des intérêts français dans la ZEE chypriote. L'Arctique, en particulier, nécessite également un effort sur le recueil du renseignement et une meilleure connaissance de l'environnement physique (océanographie, météorologie, propagation acoustique et électromagnétique).

En parallèle, un travail capacitaire est nécessaire pour renforcer nos capacités de « connaissance et d'anticipation » et celles permettant d'opérer en autonomie, dans la durée et sous des conditions extrêmes.

Les capacités actuelles *C4ISR* ⁽⁴³⁾ françaises sont encore trop limitées techniquement pour opérer au-delà des latitudes du cercle polaire, en particulier dans les domaines de l'observation satellitaire. Ainsi, du fait des latitudes extrêmes, une portion de la zone demeure aujourd'hui dans l'angle mort de certains satellites optiques. De plus, ces capacités optiques peuvent être inopérantes en raison de l'alternance jour/nuit et des conditions météorologiques. Des problématiques similaires se posent également en matière de télécommunications, car les satellites en orbite géostationnaire des constellations nationales *Syracuse 3* et *4* couvrent difficilement la zone au-delà des latitudes du cercle polaire. Une couverture presque intégrale de l'Arctique pourrait être assurée par un système de deux à trois satellites multicapteurs en orbite elliptique élevée. Le « développement d'un tel système, à vocation duale, dans un cadre national ou européen, voire l'achat sur étagère de solutions techniques ⁽⁴⁴⁾ » doit pouvoir être étudié.

Les capacités d'intervention méritent également d'être adaptées. Le Grand Nord se caractérise par des températures d'eau de mer extrêmement froides ⁽⁴⁵⁾, la surface l'étant plus que les eaux profondes, ce qui est l'inverse des autres océans. Ces conditions augmentent le risque d'un refroidissement excessif et donc de problèmes techniques des systèmes embarqués des bâtiments, notamment la propulsion. La salinité est aussi très variable, ce qui crée des couches au sein desquelles la propagation des ondes sonores est affectée. Les bâtiments doivent donc être dotés de capteurs spécifiques et permanents de température, de conductivité et de salinité, ce qui peut être réalisé à moindre coût si ces besoins sont pris en compte en amont des programmes. De même, le renforcement des structures de certains bâtiments doit être

⁽⁴³⁾ *Computized Command, Control, Communications, Intelligence, Surveillance, Recognition.*

⁽⁴⁴⁾ GROS Philippe et TENENBAUM Élie, *op. cit.*, p. 23.

⁽⁴⁵⁾ En moyenne -1,6 °C en zone arctique. Voir *Lettre d'Actualité navale*, n° 40, 10 octobre 2016.

Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?

envisagé pour leur permettre d'opérer au milieu des glaces une partie de l'année. Ainsi est-il prévu que le futur *Bâtiment léger de surveillance et de renseignement (BLSR)* prévu pour 2025 en complément du navire de recueil de renseignements *Dupuy-de-Lôme* soit de classe polaire ⁽⁴⁶⁾.

Afin de pouvoir opérer en autonomie tout au long de l'année, il serait également pertinent de doter la France d'un brise-glace dédié à l'Arctique lui permettant d'intervenir en autonomie en s'affranchissant des normes réglementaires telles que fixées en particulier par le code polaire ⁽⁴⁷⁾ sans toutefois permettre une permanence à la mer. L'acquisition récente par le ministère des Outre-mer du patrouilleur polaire *L'Astrolabe* et son armement par la Marine nationale pour l'Antarctique pourraient d'ailleurs constituer un modèle de partenariat « dual » intéressant pour un investissement significatif (50 millions d'euros).

Concernant le domaine aéronautique, l'exposition des appareils au « grand froid » est moins pénalisante par nature, mais l'alternance jour/nuit, très espacée en été et en hiver, est un enjeu important pour les unités aéronautiques qui doivent savoir opérer en ambiance nocturne prolongée avec un impact sur les qualifications des équipages.

Pour le domaine terrestre, la France possède déjà des atouts remarquables avec les capacités spécialisées de la Brigade d'infanterie de montagne (BIM) et du Groupe militaire de haute montagne (GMHM). Leur évolution concerne davantage le renforcement des savoir-faire du combat en climat extrême et aux latitudes élevées (combat nocturne prolongé). Il faut également envisager la mise à niveau « grand froid » de toute la chaîne de soutien (maintien en condition opérationnelle, train logistique, soutien santé, équipements de survie, etc.).

Ce renforcement de notre présence est le meilleur gage de crédibilité vis-à-vis de partenaires arctiques prompts à nous dénier ou à réglementer l'accès de la zone.

Privilégier l'enjeu sous-marin

Comme on l'a vu précédemment, l'enjeu majeur de l'Arctique n'est pas celui des ressources, mais davantage le défi stratégique du maintien de la libre navigation.

Alors que les États-Unis et une partie des Nations alliées de l'Arctique tentent de rattraper un « *ice breaker gap* » ⁽⁴⁸⁾, il paraît pourtant vain de s'engager dans une compétition inappropriée avec la Russie. « Une flotte de brise-glace n'étant pas apte à conquérir l'Arctique » ⁽⁴⁹⁾, le véritable enjeu stratégique est sous-marin.

⁽⁴⁶⁾ Norme issue de la réglementation maritime permettant à un bâtiment de naviguer en océan Arctique sans soutien de brise-glace.

⁽⁴⁷⁾ Réglementation de navigation spécifique aux eaux polaires élaborée par l'Organisation maritime internationale et entrée en vigueur en 2017.

⁽⁴⁸⁾ En français : « Écart capacitaire dans le domaine des brise-glace ».

⁽⁴⁹⁾ Andreas Kuersten, expert américain au *National Oceanic and Atmospheric Administration on Arctic projects*. Voir *Lettre d'Actualité navale*, n° 40, *op. cit.*

Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?

L'attitude souvent provocante de la Russie, qui ne cesse de développer ses capacités sous-marines et de défier dans cette région les pays de l'Otan, comme leurs partenaires suédois et finlandais, doit susciter une réponse capacitaire forte dans le domaine, longtemps négligé par l'Alliance, de la lutte sous-marine. « L'Otan et ses partenaires n'ont pas actuellement les capacités de relever le gant jeté par la Russie en Atlantique Nord »⁽⁵⁰⁾. La France, qui a déjà entamé le renouvellement de ses capacités et entretient un haut niveau de savoir-faire, doit continuer d'investir largement dans ce domaine de lutte, que ce soit en matière capacitaire ou d'entraînement, avec la conduite régulière d'opérations dans le Grand Nord et en Arctique pour les sous-marins nucléaires d'attaque. Par exemple, le programme du futur avion de patrouille maritime⁽⁵¹⁾ devra ainsi être capable d'opérer à haute latitude et le développement d'une filière souveraine de capacité de pistage par bouées acoustiques pourrait être commencé.

Cette expertise française est facilement valorisable auprès de nos alliés du nord. Elle peut s'exprimer en particulier au sein du partenariat trilatéral signé en 2017 avec le Royaume-Uni et les États-Unis, qui incluent les opérations anti-sous-marines. Pareille dynamique permettrait encore d'asseoir notre légitimité et notre crédibilité.

Développer des partenariats privilégiés avec certaines Nations arctiques pour gagner en influence

Dans le contexte actuel de divergences d'intérêts entre États arctiques, de menaces potentielles russe et chinoise, et de rivalités entre puissances (États-Unis–Chine, Russie–Chine), la France dispose d'opportunités pour gagner en légitimité et en influence en se positionnant judicieusement auprès des autres États arctiques. En effet, la plupart sont dans une phase de montée en puissance à des fins de rééquilibrage face à la Russie. Leur appétence à coopérer avec des partenaires non arctiques demeure donc forte dans la mesure où elle leur permettra de consolider des capacités encore déficientes. Il convient donc de développer et de renforcer des coopérations bilatérales ciblées avec les alliés du groupe *Arctic-8*, auprès desquels nous valoriserons au mieux notre investissement et bâtirons une influence durable.

En ce sens, la Norvège et le Danemark⁽⁵²⁾ sont à privilégier. Ces deux pays apprécient particulièrement les engagements opérationnels français et les savoir-faire qu'ils peuvent en tirer⁽⁵³⁾ dans cette période de renforcement de leurs propres capacités. La France pourra compter sur leur soutien dans sa quête de « légitimité nordique », ainsi que sur de précieux points d'appuis logistiques⁽⁵⁴⁾ lors des déploiements de ses unités.

⁽⁵⁰⁾ HICKS Kathleen H. (dir.), *Undersea Warfare in Northern Europe*, Center for Strategic & International Studies, juillet 2016, p. V (www.csis.org/analysis/undersea-warfare-northern-europe).

⁽⁵¹⁾ Projet franco-allemand *MAWS (Maritime Airborne Warfare System)* en remplacement des *Atlantique 2* de la Marine nationale et des Lockheed *P-3 Orion* de la *Deutsche Marine*.

⁽⁵²⁾ Les entraînements conjoints de type *Cold Response* pourraient être intégrés dans les politiques de défense des pays.

⁽⁵³⁾ La frégate danoise *Niels Juel* a été intégrée à deux reprises au sein du groupe aéronaval français en 2019 et 2020 dans des missions de lutte contre *Daech* (opération *Chammal*) et de réassurance au profit de l'Otan en mer du Nord.

⁽⁵⁴⁾ Bases de Bodo et de Tromsø, en Norvège, base de Nuuk, au Groenland.

Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?

L'Islande mérite également une attention particulière, au regard de sa position, centrale dans notre zone d'intérêt prioritaire, et à mi-distance de la métropole et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Là encore, l'augmentation des déploiements sur la base de Keflavik de détachements de chasse dans le cadre de missions d'*air policing* ⁽⁵⁵⁾ peut compter comme celui d'avions de patrouille maritime pour la lutte anti-sous-marine.

Pour accompagner cette manœuvre d'influence, parallèlement à ces partenariats, il paraît essentiel de développer une « diplomatie de défense » spécifique pour chercher à asseoir davantage la France comme un acteur légitime dans la gouvernance régionale de l'Arctique et marteler son attachement à la liberté d'accès aux espaces communs et au respect de leur statut international. Cette diplomatie doit se construire en coordination avec le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, au sein des nombreux forums et instances de discussion, et en particulier l'*Arctic Security Forces Roundtable*.

Cependant, c'est bien au niveau du Conseil de l'Arctique qu'il faut agir prioritairement, en tant que membre observateur et *via* nos partenaires privilégiés. Ambition de long terme – on se souvient de la tentative avortée de Michel Rocard en 2010 ⁽⁵⁶⁾ – l'évolution du conseil vers plus de multilatéralisme et pour en faire une véritable organisation internationale de sécurité collective, voire l'équivalent d'un « conseil de sécurité de l'Arctique », pourrait être proposée pour assurer la stabilité de la zone. Le soutien de l'ONU pourrait également être recherché dans cette démarche, alors que le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) réclame déjà depuis des années une « gouvernance renforcée » de l'Arctique pour limiter les dégâts environnementaux potentiels. Dans ces perspectives et au vu des enjeux, il semble enfin pertinent d'étudier le dédoublement de la fonction d'ambassadeur des pôles en nommant un ambassadeur pour l'Arctique et un pour l'Antarctique : si l'environnement polaire est comparable, les situations stratégiques, économiques et scientifiques sont en effet bien différentes.

Impliquer l'Europe

Le renforcement de la présence militaire et la manœuvre d'influence française dans le Grand Nord doivent également s'appuyer sur l'Union européenne (UE).

Le Grand Nord, et l'Arctique en particulier, est bien un enjeu européen : trois États-membres de l'UE sont des États arctiques, auxquels on peut adjoindre l'Islande et la Norvège, membres de l'Espace économique européen et associés à l'espace Schengen. On note ainsi que 50 % des habitants de l'Arctique sont européens et que 24 % des hydrocarbures consommés par l'UE proviennent de cette zone.

⁽⁵⁵⁾ Ces missions de police de l'air menées dans le cadre de l'Otan ont pour but de faire respecter l'espace aérien des pays membres.

⁽⁵⁶⁾ Alors ambassadeur pour les pôles, il avait proposé une réforme du conseil de l'Arctique en demandant l'élargissement des sujets discutés et la création d'un statut de « membre associé » pour les États non arctiques les plus impliqués. Cette proposition avait été vigoureusement rejetée par le Conseil de l'Arctique.

Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?

En 2017, le Parlement européen a voté une résolution officialisant « une politique arctique intégrée de l'UE » centrée sur le développement économique et la protection de l'environnement, mais n'abordant pas la dimension géopolitique et sécuritaire de la zone ⁽⁵⁷⁾.

La France doit donc inciter l'UE à jouer aussi un rôle central dans le domaine des enjeux de défense afin de sécuriser les voies d'approvisionnement et assurer une liberté d'action dans la zone. Cela passe d'abord par une présence militaire européenne plus visible et différenciée des manœuvres périodiques de l'Otan. L'Initiative européenne d'intervention, qui réunit notamment le Royaume-Uni, le Danemark, la Finlande, et bientôt la Norvège et la Suède, pourrait ainsi voir son activité d'entraînement et ses futures opérations s'orienter en partie vers le Grand Nord. De même, des déploiements conjoints franco-britanniques pourraient être menés dans le cadre du traité de *Lancaster House* (2010). La sécurité en Arctique constituerait d'ailleurs un excellent sujet à inscrire à l'agenda du sommet anniversaire des dix ans du traité qui doit se tenir fin 2020.

À plus long terme, la France pourrait lancer un projet européen de base permanente dans la zone permettant de renforcer et soutenir sa présence militaire. Le nord de la Norvège et le Groenland pourraient constituer les options les plus intéressantes.

Du côté de la diplomatie de défense, la France a aussi tout intérêt à encourager l'implication de l'UE sur ces problématiques de défense et de sécurité dans les instances de gouvernance. Si l'UE a abandonné son projet de traité international spécifique pour la zone ⁽⁵⁸⁾, et n'est toujours pas membre du conseil de l'Arctique, elle n'en reste pas moins une actrice circumpolaire active au poids politique important, capable de défendre le respect du droit maritime international et l'application de l'accord de Montego Bay en particulier.

Affirmer une position différenciée vis-à-vis de la Russie

L'accélération de la militarisation de l'Arctique « russe » permet à Moscou d'y asseoir une domination qui restera *a priori* incontestable dans cette zone jusqu'en 2035 comme évoqué précédemment.

La France devra donc continuer d'affirmer ses intérêts avec fermeté vis-à-vis de la Russie. Le renforcement de notre présence dans cette zone doit être vu comme une réponse à toute velléité de conduire une stratégie de déni d'accès dans les approches maritimes et terrestres russes.

⁽⁵⁷⁾ La stratégie de l'UE traite des domaines prioritaires suivants :

- lutter contre le changement climatique et sauvegarder l'environnement arctique ;
- promouvoir le développement durable dans la région ;
- soutenir la coopération internationale.

⁽⁵⁸⁾ En 2008, l'UE a proposé la signature d'un nouveau traité international spécifique à l'Arctique, soulignant le caractère international des passages arctiques (froissant donc la Russie et le Canada) et qui y gèlerait toute revendication maritime (sapant donc directement les prétentions des cinq riverains de l'océan). Cette proposition a été rejetée par les membres du conseil de l'Arctique.

Quelle stratégie de défense française pour le Grand Nord ?

Cependant, l'Arctique pourrait aussi constituer une opportunité privilégiée de concrétiser la volonté de rapprochement avec la Russie initiée par le président de la République en août 2019.

Sans hypothéquer la défense euroatlantique, une approche sortant du cadre otanien de défiance vis-à-vis de la Russie est possible dans des domaines d'intérêt commun comme la sécurité des personnes et des biens ou la protection de la biodiversité en zone polaire. Il semble ainsi envisageable de mettre en place à court terme de nouveaux accords de coopération franco-russe sur le *Search and Rescue* et la lutte contre les pollutions maritimes par exemple. Enfin, réinviter la Russie à l'ASFR permettrait de mieux « déconflicter » les activités militaires dans l'Arctique.



En moins de dix ans, le réchauffement climatique accéléré que connaît le Grand Nord s'est aussi accompagné d'un refroidissement des relations intergouvernementales : la région est devenue le théâtre de jeux de pouvoir qui s'apparentent de plus en plus à une nouvelle « guerre froide » entre États pour la liberté de circulation et les ressources de la région.

Avec cette nouvelle donne géostratégique et au vu des évolutions à l'horizon 2040 des multiples facteurs déstabilisants, au premier rang desquels les tensions russo-américaines et l'expansionnisme chinois, les enjeux de défense et sécurité apparaissent désormais comme prioritaires. Leur prise en compte en amont est aujourd'hui essentielle pour appréhender l'ensemble des autres problématiques du Grand Nord : exploitation des ressources, préservation de l'environnement, recherche scientifique.

La stratégie de défense proposée, qui acte ce changement de paradigme, doit permettre à la France de préserver ses intérêts au regard des enjeux d'approvisionnement, de défense collective et de liberté d'action des forces armées françaises. Elle invite à se positionner sur le long terme comme un acteur clé du maintien de la stabilité du Grand Nord, tout en inscrivant pleinement son action dans une perspective de coopération européenne.

Avec la Russie, « pivot » de tous les enjeux, cette stratégie encourage en particulier à poursuivre l'approche collaborative qui a toujours prévalu dans cette zone. Son environnement exceptionnel offre finalement une opportunité unique de servir de cadre exemplaire à une entente entre les Nations. N'est-ce pas la meilleure façon de perpétuer le fameux slogan norvégien « *High North, low tension* » (Grand Nord, basse tension) ? ♦

Quelle stratégie française face à l'expansionnisme chinois ?

Nicolas CORDIER-LALLOUET

Ingénieur en chef de l'armement, auditeur de la 69^e session du CHEM.

« Notre Empire Céleste possède toutes choses en grande abondance et ne manque d'aucun produit au sein de ses propres frontières. Il n'y avait, par conséquent, aucun besoin d'importer les produits manufacturés de pays barbares en échange de nos propres produits [qui] sont des nécessités absolues pour les nations européennes et pour vous-mêmes. »

Réponse de Qianlong à Georges III, lors de l'ambassade de *Lord Macartney* en Chine (1793).

La réponse du souverain Qing au Roi d'Angleterre, qui espérait l'ouverture de nouveaux ports à ses marchands, atteste la grandeur impériale chinoise au XVIII^e siècle. La Chine était alors la première puissance mondiale. Au XV^e siècle, elle avait même entrepris d'explorer le monde pour le vassaliser : l'amiral Zheng He avait conduit des flottes considérables jusqu'à la péninsule arabique et aux côtes est-africaines ⁽¹⁾. Si les Occidentaux l'ont oubliée, les Chinois sont, eux, parfaitement instruits de cette gloire encore récente et de la longue humiliation qui suivit, marquée en particulier par le sac du Palais d'été par l'Angleterre et la France en 1860. Le siècle séparant la première guerre de l'opium (1839-1842) qui mena aux Traités inégaux ⁽²⁾, de la constitution de la Chine populaire en 1949, est ainsi vu comme une parenthèse, et l'expansion actuelle, menée avec la volonté opiniâtre d'effacer cette honte, comme la restauration de la grandeur naturelle de la Chine. C'est en comprenant cette vision chinoise de l'histoire qu'il faut envisager notre réponse à cette expansion : à quoi peut-on, doit-on s'opposer ? Que préserver en France, en Europe ? Par quels moyens ?

L'étendue de l'expansion chinoise

Si l'on a pu être trompé par l'émergence pacifique de l'ère Deng Xiaoping qui suivait son principe de *Tao Guang Yang Hui* (« cacher sa brillance et cultiver l'obscurité ⁽³⁾ »), le discours du président Xi Jinping ne laisse quant à lui aucun doute : la Chine entre dans une « nouvelle ère » et vise le premier rang mondial pour le centenaire de la victoire communiste, en 2049. Ainsi, lors du 70^e anniversaire de la République en octobre 2019, il déclarait : « Aucune force ne peut empêcher la nation et le peuple chinois d'aller de l'avant ⁽⁴⁾ ».

⁽¹⁾ REYNAERT François, *La Grande Histoire du monde*, Fayard, 2018, p. 301.

⁽²⁾ *Ibid.*, p. 605.

⁽³⁾ SAINT-PAUL Patrick, *Le Figaro Enquêtes HS* « Faut-il avoir peur de la Chine », novembre 2019, p. 3.

⁽⁴⁾ XINHUA, « Xi says no force can ever undermine China's status », The State Council-The People's Republic of China, 1^{er} octobre 2019 (english.www.gov.cn/news/topnews/201910/01/content_WS5d92dac9c6d0bcf8c4c1476b.html).

Une expansion d'abord économique

Première puissance mondiale il y a deux siècles, la Chine est redevenue la deuxième puissance économique en 2010 et devrait retrouver sa première place à l'horizon 2030. Malgré les efforts surhumains demandés à la population sous le règne de Mao Zedong (« Trois ans d'effort et de privations et mille ans de bonheur ⁽⁵⁾ »), c'est Deng Xiaoping, arrivé au pouvoir en 1978, qui sut véritablement faire décoller la Chine en s'appuyant sur une population industrielle et dévouée à la nation ainsi que sur la transposition pragmatique des principes de l'économie de marché. De 150 milliards de dollars en 1978 (11^e rang mondial), le PIB est passé à 2 286 en 2005, 6 087 en 2010 et 13 608 en 2018. Pour comparaison, le PIB américain était de 19 377 Md\$ en 2017.

Quant aux relations commerciales avec la France, elles se sont nettement déséquilibrées ⁽⁶⁾ : la part de marché française en Chine est de 1,4 % alors que celle de la Chine en France est de 9 %. Le déficit commercial était de 29,2 Md d'euros en 2018. Dans certains secteurs, la France dépend fortement des clients ou des fournisseurs chinois. La Chine est un client majeur de l'industrie du luxe, de la viticulture, du tourisme. Inversement, l'industrie automobile, l'électronique ou la pharmacie françaises dépendent largement de fournitures chinoises. Ainsi, la Chine produit 60 % du paracétamol mondial. Quant aux investissements, si le cumul français en Chine reste nettement supérieur aux investissements chinois en France, ces derniers ciblent des compétences de pointe et la dynamique tend à s'inverser.

Dans les années 1990-2000, l'État chinois a réorganisé ses entreprises publiques pour les fusionner en groupes d'envergure mondiale. Parmi eux, les conglomérats militaires comptent parmi les plus grandes entreprises de défense : Aviation Industry Corporation of China (AVIC), avec un chiffre d'affaires de 20,1 Md\$ en 2017, est sixième au niveau mondial ; NORINCO (China North Industries Corporation) est huitième ⁽⁷⁾. Cette industrie reste néanmoins grevée par la dette, des modes de *management* dépassés, des gouvernances faibles, une flexibilité insuffisante et la corruption. C'est le soutien de l'État qui rétablit l'avantage concurrentiel.

Le ressort initial de l'expansion fut l'exportation massive de biens de consommation produits à bas coût, sous licence ou en copiant les produits occidentaux. La Chine devint ainsi l'atelier du monde et bénéficia largement des transferts de technologie exigés des entreprises étrangères admises sur le sol chinois. Avec la hausse des salaires et le développement d'une réticence occidentale au partage de technologie, la Chine a dû mettre en place deux politiques de relance et de sécurisation économique : par l'innovation, afin de rattraper, puis dépasser l'Occident ; par l'expansion des réseaux commerciaux et d'approvisionnement (la Nouvelle route de la soie lancée en 2011 ; la Route maritime de la soie du XXI^e siècle lancée en 2013).

⁽⁵⁾ REYNAERT François, *op. cit.*, p. 874.

⁽⁶⁾ FRANCE DIPLOMATIE, « Présentation de la Chine » (www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/chine/).

⁽⁷⁾ Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), « New SIPRI data reveals scale of Chinese arms industry », 27 janvier 2020 (www.sipri.org/media/press-release/2020/new-sipri-data-reveals-scale-chinese-arms-industry).

- « L'innovation doit être placée au cœur du développement de la Chine et être stimulée dans chaque domaine » : tel est l'objectif déterminé du dernier Plan Quinquennal ⁽⁸⁾. Il vise un effort de recherche et développement (R&D) de 2,5 % du PIB en 2020 (il était en France de 2,22 % en 2016). Lancé un an avant, le plan *Made in China 2025* vise à réduire la dépendance chinoise et accroître sa part de marché dans dix secteurs industriels stratégiques (technologie de l'information, équipements agricoles, aérospatial, etc.). L'objectif pour 2030 est de contribuer significativement à la recherche scientifique et technologique mondiale, et pour 2050, d'en devenir le *leader*. L'ambition est considérable, les premiers résultats sont impressionnants : nonobstant les réserves sur sa sécurité, Huawei offre par exemple le meilleur rapport qualité-prix mondial pour les infrastructures de télécommunications 5G.

Pour renforcer la technologie chinoise, Xi Jinping a érigé en 2015 l'intégration civilo-militaire en stratégie nationale, et la supervise lui-même depuis 2017 ⁽⁹⁾. Strictement séparées sous Mao, les bases industrielles et technologiques civiles et militaires sont désormais étroitement associées par la constitution de zones réparties sur tout le territoire autour de quelques domaines de spécialisation (une trentaine créée entre 2010 et 2017, par exemple *Shaanxi Xi'an City* dans les domaines aérospatial, numérique, photovoltaïque et des LED). L'objectif est d'amplifier les interactions pour soutenir le développement économique et combler le fossé technologique avec les armées occidentales.

- Les Nouvelles routes de la soie visent à aménager et sécuriser d'ici 2049 les voies d'exportation des produits chinois et d'approvisionnement en matières premières, notamment en hydrocarbures du Moyen-Orient (premier fournisseur de pétrole de la Chine qui en est le premier importateur mondial). Elles comportent un axe terrestre, qui traverse l'Asie centrale, le Caucase, la Russie et l'Europe centrale, ainsi que le Pakistan, l'Iran et la Turquie ; un axe maritime reliant la Chine à l'Afrique, et progressivement à l'Amérique latine et à l'Arctique ; et un axe numérique (câbles sous-marins, fibres terrestres). Ainsi, en avril 2016, un convoi ferroviaire a rallié Wuhan à Lyon en quinze jours. Selon des données présentées fin 2017 lors d'un Forum organisé par l'Institut de relations internationales et stratégiques (Iris) et l'ambassade de Chine en France, les Routes concernaient alors 70 % de la population, 75 % des ressources énergétiques et 55 % du PIB mondial.

Les investissements associés s'élèvent à plusieurs centaines de milliards de dollars par an. Il s'agit notamment de construire des réseaux routiers et ferroviaires de transport de marchandises et d'énergie, de moderniser les infrastructures portuaires jusqu'au pourtour méditerranéen (achat du port du Pirée, investissements en Algérie, en Égypte, et même en Italie à Gênes et Trieste).

⁽⁸⁾ PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA, *The 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development (2016-2020)*, p. 20 (https://en.ndrc.gov.cn/policyrelease_8233/201612/P020191101482242850325.pdf).

⁽⁹⁾ BONDATZ Antoine, « Un tournant pour l'intégration civilo-militaire en Chine », *Recherches & documents* n° 07/2017, FRS, p. 5 (www.frsstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/recherches-et-documents/2017/201707.pdf).

Mais ces Routes sont bien plus qu'un projet d'infrastructures : elles portent explicitement la proposition d'un nouvel ordre mondial (« *to seek new models of international cooperation and global governance* »⁽¹⁰⁾) soutenue par une manœuvre diplomatique d'influence conséquente, notamment au sein du *Belt and Road Forum* qui a rassemblé en 2017 et 2019 des dizaines de chefs d'États et de gouvernements.

Une expansion militaire tout aussi impressionnante

En 2015, la *RAND Corporation* a mené une analyse comparative de l'évolution des capacités chinoises et américaines entre 1996 et 2017 (projection), appliquée à deux scénarios : l'invasion de Taïwan, et une campagne dans les Îles Spratley⁽¹¹⁾. La conclusion est frappante : la Chine, qui a l'avantage de la proximité géographique, comble son retard sur l'ensemble des champs conflictuels.

Key for Scorecards 1–9								
U.S. Capabilities				Chinese Capabilities				
Major advantage				Major disadvantage				
Advantage				Disadvantage				
Approximate parity				Approximate parity				
Disadvantage				Advantage				
Major disadvantage				Major advantage				

Scorecard	Taiwan Conflict				Spratly Islands Conflict			
	1996	2003	2010	2017	1996	2003	2010	2017
1. Chinese attacks on air bases								
2. U.S. vs. Chinese air superiority								
3. U.S. airspace penetration								
4. U.S. attacks on air bases								
5. Chinese anti-surface warfare								
6. U.S. anti-surface warfare								
7. U.S. counterspace								
8. Chinese counterspace								
9. U.S. vs. China cyberwar								

10. Nuclear stability (confidence in secure second-strike capability)	Country	1996, 2003, and 2010		2017
	China	Low confidence		Medium confidence
	U.S.	High confidence		

Figure 1 - « Scorecards » Chine vs États-Unis suivant deux scénarios d'affrontement (RAND, *op. cit.*, p. XXIX – republiée avec autorisation)

⁽¹⁰⁾ « Chercher de nouveaux modèles de coopération internationale et de gouvernance mondiale ». Conseil des affaires de l'État de la République Populaire de Chine : *Action plan on the Belt and Road Initiative*, 30 mars 2015 (english.www.gov.cn/).

⁽¹¹⁾ HEGINBOTHAM Éric *et al.*, *The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996–2017*, RAND Corporation, 2015 (www.rand.org/pubs/research_reports/RR392.html).

Cet équilibre est le résultat d'un budget de défense en progression considérable, que le *Livre blanc* [chinois] *sur la défense* de 2019 ⁽¹²⁾ (*LB19*) préfère présenter en proportion du PIB, lui-même en croissance rapide : 5,43 % du PIB en 1979 ; 1,26 % en 2017. En voici les montants déclarés à l'ONU, annexés au *LB19* :

	Total (Md RMB *)	Équivalent €	Dont équipements (Md RMB)	Équivalent €	Total (% du PIB)
2010	533	69	177	23	-
2011	603	78	206	27	-
2012	669	87	241	31	1,24
2013	741	96	271	35	1,24
2014	829	108	324	42	1,29
2015	909	118	365	47	1,32
2016	977	127	404	52	1,31
2017	1 043	136	429	56	1,26

* Yuan ou renminbi (taux mai 2020 : 1 RMB = 0,13 €).

Nota : ces données sont peu transparentes ; l'IISS (*International Institute for Strategic Studies*) et le SIPRI estiment que les montants réels sont supérieurs de 20 à 40 %.

Figure 2 - dépenses de défense chinoises depuis 2010 selon le *LB19*

Le *LB19* éclaire la poursuite de cette progression et notamment l'intention capacitaire de la Chine :

« Les objectifs stratégiques pour le développement de la défense nationale et des armées chinoises dans la nouvelle ère sont :

- d'achever la mécanisation d'ici 2020, de faire progresser significativement l'informatisation et d'améliorer largement les capacités stratégiques ;
- de moderniser considérablement la théorie militaire, l'organisation, le personnel, l'armement et les équipements, en phase avec la modernisation du pays, et achever la modernisation de la défense nationale et des armées d'ici 2035 ;
- de totalement transformer les forces armées populaires en forces de classe mondiale d'ici le milieu du XXI^e siècle. ⁽¹³⁾ ».

L'effort porte principalement sur :

- L'armée de l'air : « La *PLAAF* [*People's Liberation Army Air Force*] accélère la transition de ses missions de la défense aérienne du territoire vers à la fois des opérations défensives et offensives » (p. 21). Depuis 2015, la Chine fait voler ses bombardiers au-delà de la première chaîne d'îles (Japon-Taïwan-Philippines).

⁽¹²⁾ *China's National Defense in the New Era*, juillet 2019 (<http://english.www.gov.cn/>).

⁽¹³⁾ *China's National Defense in the New Era*, *op. cit.*, p. 9-10.

- La Marine : « La *PLAN* [*PLA Navy*] accélère la transition de ses missions de la défense des mers proches vers la protection en mers lointaines » (p. 21). Tous les quatre ans, la marine chinoise accroît son tonnage de l'équivalent de la flotte française. Ainsi, le nombre de corvettes est passé de 16 en 2012 à 56 en 2018 ; le second porte-avions chinois (premier construit en Chine) a été mis en service fin 2019. Enfin, la Chine avait, en 2019, 4 Sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE), 6 sous-marins nucléaires d'attaque (SNA), 50 sous-marins d'attaque diesel.

- L'armée balistique nucléaire et conventionnelle – la quatrième armée, dotée de 290 têtes nucléaires selon l'estimation du *SIPRI* ⁽¹⁴⁾.

De nouvelles forces de combat sont également développées pour mener des opérations multidomaines, spéciales et amphibies mais également des actions de protection et de projection. Pour renforcer son expérience, l'armée chinoise multiplie depuis 2013 sa participation aux Opérations de maintien de la paix (OMP). En 2018, 2 500 soldats chinois étaient engagés dans neuf opérations ; la Chine est ainsi devenue le premier contributeur du Conseil de sécurité en personnel aux opérations de l'ONU ⁽¹⁵⁾. La Fondation pour la recherche stratégique (FRS) estime ainsi qu'« à l'horizon 2035, l'APL sera probablement en mesure de contester la suprématie américaine dans tous les domaines de conflit – terrestre, maritime, aérien, spatial, cyber – dans l'ensemble de la région Asie-Pacifique ⁽¹⁶⁾ ».

Fait remarquable, la Chine a établi en 2017 sa première base militaire à l'étranger, à Djibouti. Si elle est présentée comme une simple base logistique devant notamment faciliter des évacuations de travailleurs chinois ⁽¹⁷⁾, sa grande capacité d'accueil (potentiel de 10 000 militaires) laisse entrevoir d'autres ambitions, sur une route maritime stratégique et à la porte des routes commerciales d'Afrique de l'Est. Cette prise de position stratégique aura été facilitée par le relâchement du soutien politique et financier de la France à cette république pourtant francophone et francophile, désormais rétabli ⁽¹⁸⁾.

Les ambitions opérationnelles soutenues par ces investissements

« Jamais à la poursuite de l'hégémonie, de l'expansion ou de sphères d'influence. C'est la caractéristique de la défense nationale chinoise dans la nouvelle ère. Si un pays peut devenir fort, l'agressivité le mènera à la ruine. La nation chinoise a toujours aimé la paix. ⁽¹⁹⁾ ». Sous une présentation pacifique, le *LB19* ne masque pas que la Chine est prête à défendre fermement ses intérêts. Outre l'opposition explicite à toute tentative d'indépendance de Taïwan, il inclut la « protection des intérêts nationaux » (p. 11, 13

⁽¹⁴⁾ *SIPRI*, « Modernization of world nuclear forces continues despite overall decrease in number of warheads: New *SIPRI Yearbook* out now », 17 juin 2019 (www.sipri.org/).

⁽¹⁵⁾ RAFFARIN Jean-Pierre, *Chine, le grand paradoxe*, Michel Lafon, 2019, p. 117.

⁽¹⁶⁾ Cf. BONDZ Antoine, BOQUERAT Gilles, GROS Philippe et RUFFIE Nathalie, « Stratégies de défense et enjeux capacitaires : les cas de la Chine, de l'Inde et du Brésil », *Note* n° 6, Observatoire des conflits futurs, janvier 2019 (www.frsstrategie.org/sites/default/files/documents/programmes/observatoire-des-conflits-futurs/publications/2019/6.pdf).

⁽¹⁷⁾ COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES, *Les Nouvelles routes de la soie (Rapport d'information n° 520)*, Sénat, 30 mai 2018 (www.senat.fr/rap/r17-520/r17-5201.pdf).

⁽¹⁸⁾ Conférence sous la règle de Chatham House.

⁽¹⁹⁾ *China's National Defense in the New Era*, *op. cit.*, p. 7.

et 14) maritimes, ultramarins, dans l'espace exo-atmosphérique et le cyberspace ainsi que le soutien au développement du pays. À dessein, le document ne précise pas ce que sont ces « intérêts nationaux ». La présence chinoise récente en mer Noire, en Méditerranée et en mer Baltique laisse entendre que les routes commerciales en font partie.

Les conflits envisagés en 2013 par l'Académie des sciences militaires (l'institut de recherche militaire le plus influent de Chine) dans son ouvrage *La science de la stratégie militaire*⁽²⁰⁾, sont ainsi :

- avec une probabilité élevée, « une guerre dans la périphérie de la Chine, à grande échelle et de haute intensité, dans un champ de bataille maritime et dans un contexte de dissuasion nucléaire », c'est-à-dire un conflit avec Taïwan avec intervention américaine ;
- avec des probabilités en hausse : un conflit maritime, au Sud et à l'Est ; un conflit dans le cyberspace ou dans l'espace exo-atmosphérique ; des opérations militaires à l'étranger.

Les actions militaires seraient conjuguées à des opérations non-militaires (actions d'influence cyber et politiques sur le modèle russe, sanctions économiques, etc.).

La stratégie militaire chinoise développe donc trois volets : la suprématie en mer de Chine et dans ses approches (incluant Taïwan), la sécurité de ses voies commerciales et d'approvisionnement, la défense du territoire national, y compris face aux troubles internes.

Une expansion territoriale

Trois groupes d'îles parsèment la mer de Chine méridionale : l'archipel des Paracel à l'est du Vietnam, celui des Spratley au nord de Bornéo et celui des Natuna à l'est de la Malaisie. L'affirmation de puissance chinoise n'y est pas récente : la Chine et le Vietnam s'y sont affrontés violemment en 1974 et 1988, respectivement dans les Îles Paracels et Spratleys. En 1992, la Chine y déclare sa souveraineté sur la base de considérations historiques contestables et malgré les revendications des États riverains. Depuis, les actions se multiplient : poldérisation, installation de bases militaires équipées de radars, de batteries de missiles ou de pistes d'aviation.

En mer de Chine orientale, la Chine revendique également les îles japonaises Senkaku. Elle se contente cependant d'y mener des patrouilles maritimes.

Jouant dans la zone grise de la conflictualité, la Chine fait généralement intervenir ses bâtiments garde-côtes, désormais placés sous l'autorité de la Commission militaire centrale et dotés de la plus grande flotte mondiale ; leurs plus gros bateaux atteignent 12 000 tonnes⁽²¹⁾ (*Haijing 3901*) et sont équipés de canons de 76 mm⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Cité dans BONDAZ Antoine, BOQUERAT Gilles, GROS Philippe et RUFFIE Nathalie, *op. cit.*

⁽²¹⁾ Soit le double d'une *Frégate multi-missions (Fremm)* française.

⁽²²⁾ MORRIS Lyle, « The Era of Coast Guards in the Asia Pacific is Upon Us », ASIA MARITIME TRANSPARENCY INITIATIVE (CSIS), 8 mars 2017 (<http://amti.csis.org/era-coast-guards-asia-pacific-upon-us>).

Trois-quarts des 53 incidents majeurs survenus en mer de Chine entre 2011 et 2017 ont ainsi impliqué les garde-côtes ⁽²³⁾. Les pêcheurs chinois, constitués en flottille de dizaines ou centaines de chalutiers, escortés de leurs propres milices formées par la *PLAN*, sont les autres acteurs non militaires de l'espace maritime. Ils opèrent de la mer de Chine au golfe de Guinée.

Par ses implantations et sa présence, la Chine prétend inclure dans sa zone d'influence 85 % de la surface de la mer de Chine méridionale par laquelle transite un tiers du flux marchand mondial. Elle souhaite y contrôler la navigation occidentale et y étendre son « collier de perles », succession de bases navales sur la route maritime des approvisionnements énergétiques. Elle y constitue aussi un bastion *A2/AD* (dénier d'accès et interdiction de zone) face au risque perçu d'une intervention américaine.

Une affirmation géopolitique

La Chine fonde, dans le discours, ses relations internationales sur les « cinq principes de coexistence pacifique » ⁽²⁴⁾ proclamés en 1954. Marquée par la période 1840-1949, elle refuse l'ingérence : les interventions mal fondées juridiquement sont condamnées comme impérialistes. Cette expression pacifique, renforcée par son implication croissante dans les OMP, lui donne une image flatteuse dans les pays pauvres qu'elle assiste, particulièrement en Afrique, et dont elle tire un bénéfice économique.

La République populaire de Chine est pleinement intégrée aux institutions internationales. Membre de l'ONU, avec un siège permanent au Conseil de sécurité depuis 1971, elle rejoint le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale en 1980, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001. Elle accède plus récemment aux postes de direction : ainsi l'Organisation mondiale de la santé (OMS) est dirigée par Margaret Chan entre 2007 et 2017, Interpol par Meng Hongwei entre 2016 et 2018, l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (*FAO*) par Qu Dongyu depuis 2019, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) par Fang Liu depuis 2015, l'Union internationale des télécommunications (UIT) par Houlin Zhao depuis 2015. Ces directeurs sont tous des personnalités de premier plan en Chine : Qu Dongyu était vice-ministre de l'agriculture, Houlin Zhao dirigeait le bureau de normalisation des télécommunications, Fang Liu l'aviation civile chinoise. Voyant ces organisations comme un vecteur d'influence considérable, la Chine sait créer les rapports de force nécessaires pour obtenir ces postes : elle peut alors orienter l'élaboration des règlements, normes et infrastructures de secteurs stratégiques dans un sens qui lui soit favorable. Employées par la Chine comme instruments de domination, voire pour l'OMS comme « plateforme pour signer des accords bilatéraux avec de multiples entités » ⁽²⁵⁾, et en l'absence de *leadership*

⁽²³⁾ NIQUET Valérie, « China Maritime Strategy Since 2018: tactical appeasement or strategic evolution? », *Japan Review*, vol. 3, n° 2 Fall 2019 (www.frstrategie.org/).

⁽²⁴⁾ Respect mutuel de l'intégrité territoriale et de la souveraineté, non-agression mutuelle, non-ingérence mutuelle dans les affaires intérieures, égalité et intérêts réciproques, coexistence pacifique. Cf. COUVEINHES-MATSUMOTO Florian, « La politique juridique extérieure de la RPC », *Annuaire français des relations internationales 2016*, vol. XVII.

⁽²⁵⁾ ROLLAND Nadège, citée dans BOURREAU Marie, « L'OMS, une organisation affaiblie face à la stratégie sanitaire chinoise », *Le Monde*, 28 avril 2020.

occidental, les institutions multilatérales peuvent alors dysfonctionner comme l'a révélé la crise du coronavirus ⁽²⁶⁾.

La Chine joue ainsi depuis 2008 un rôle plus affirmé, confortée par ses succès économiques et la perte de légitimité occidentale qu'elle perçoit après les interventions en Irak et en Libye, et la crise financière de 2008. Ainsi, elle hésite moins à s'opposer aux résolutions du Conseil de sécurité proposées par les Occidentaux (quatre vetos sur la Syrie entre 2011 et 2014). Devant les résistances américaines à une intégration renforcée de la Chine au FMI, elle va même jusqu'à créer en 2014 des institutions concurrentes : une Nouvelle banque de développement des *BRICS* ⁽²⁷⁾, puis une Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (*AIIB*), rejointe notamment par la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne ⁽²⁸⁾. Les nouvelles routes de la soie elles-mêmes « pourraient devenir la nouvelle OMC », selon Joe Kaeser, président de Siemens, cité par Jean-Pierre Raffarin ⁽²⁹⁾.

Sur le sol même de l'Europe, elle fonde en 2012 le forum de coopération « 16+1 » qui réunit des pays d'Europe centrale et orientale, dont 11 membres de l'Union européenne ⁽³⁰⁾. Elle sape ainsi l'unité de l'UE pour mieux y étendre ses réseaux commerciaux.

Autre signe d'affirmation, elle ne reconnaît pas les juridictions internationales, hormis celles compétentes pour le commerce et les investissements, leur préférant les règlements bilatéraux où son poids lui est plus favorable. En particulier, elle ne reconnaît ni la Cour pénale internationale (CPI), ni la Cour permanente d'arbitrage (CPA) compétente pour les différends territoriaux et maritimes. Ainsi, elle a refusé l'arbitrage défavorable prononcé en juillet 2016 sur le différend qui l'opposait aux Philippines sur le récif de Scarborough en mer de Chine méridionale ⁽³¹⁾.

La Chine adopte donc, en réalité, des postures variables guidées non par les principes, mais par ses intérêts. Ainsi, auprès des États qui présentent avant tout des enjeux économiques, elle montre un visage pacifique et agit formellement dans le cadre multilatéral tout en sachant l'instrumentaliser et le façonner progressivement à son avantage. Auprès des États géographiquement proches, où ses enjeux sont d'abord territoriaux, elle n'hésite pas à s'imposer par la force militaire, hors du cadre des traités internationaux.

⁽²⁶⁾ BENKIMOUN Paul, LEMAÎTRE Frédéric et BOURREAU Marie, « Les liaisons dangereuses entre l'OMS et la Chine ont marqué la crise du coronavirus », *Le Monde*, 27 avril 2020.

⁽²⁷⁾ COUVEINHES-MATSUMOTO Florian, *op. cit.*

⁽²⁸⁾ ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK, « Members and Prospective Members of the Bank » (www.aiib.org/).

⁽²⁹⁾ RAFFARIN Jean-Pierre, *op. cit.*, p. 214.

⁽³⁰⁾ *Ibid.*, p. 117 *sqq.*

⁽³¹⁾ CPA, « Communiqué de presse – Arbitrage relatif à la mer de Chine méridionale (la République des Philippines c. la République populaire de Chine) », 12 juillet 2016 (<https://pcacases.com/web/sendAttach/1802>). Pour la réaction chinoise, voir PANCRACTIO Jean-Paul, « La sentence arbitrale sur la mer de Chine méridionale du 12 juillet 2016 », *Annuaire français des relations internationales* 2017, vol. XVIII, p. 651.

Stratégie de réponse

L'examen que nous venons de mener expose l'ampleur et la force de l'expansion chinoise. Déterminée à retrouver le rang perdu au XIX^e siècle et entrée dans une « nouvelle ère », la Chine s'affirme sans complexe, dans l'action et dans l'influence, et déploie un plan stratégique où l'intérêt collectif de long terme l'emporte sur l'intérêt individuel immédiat. Ses développements économiques et militaires sont considérables. Elle est déterminée à s'arroger en mer de Chine méridionale un espace stratégique protégeant son territoire, et étend ses réseaux commerciaux et son modèle de gouvernance par le biais des vastes Routes de la Soie. Quoi qu'elle en dise, son attitude internationale n'est pas guidée par la bienveillance mais uniquement par ses intérêts. Celle-ci est conforme au droit international et pacifique pour ses entreprises commerciales mais elle devient bilatérale et belliqueuse pour son emprise géographique.

Face à cette expansion, l'enjeu pour l'Europe est de survivre et de maîtriser son destin entre les pôles chinois et américain. Il serait vain de vouloir briser frontalement l'élan de la Chine dans sa reconquête historique. Il s'agit donc de faire de l'Europe un troisième pôle d'équilibre.

Pour la France, cela nécessite de mener deux actions :

- avec l'Europe, de prendre définitivement conscience que la Chine n'est pas simplement un marché mais bien un acteur stratégique avec lequel il faut rétablir les conditions d'un jeu plus équilibré dans tous les domaines ;
- s'étant ainsi assuré un espace de liberté, de retrouver la voie de l'initiative et une force propre afin de se positionner comme un pôle d'attraction, et pas uniquement comme un pôle de résistance.

Rétablir les conditions de l'équilibre

Le préalable indispensable est l'unité européenne : la Chine sait jouer de nos divisions. Longtemps les pays ont négocié isolément au détriment de l'intérêt commun, particulièrement la France, l'Allemagne et l'Italie (signature d'accords sino-italiens en mars 2019 ouvrant les ports de Gênes et Trieste aux Routes de la soie ⁽³²⁾, par exemple). L'année 2019 marque un sursaut nécessaire, avec la diffusion de la *Vision stratégique sur les relations UE-Chine* ⁽³³⁾ et l'invitation d'Emmanuel Macron à Angela Merkel et Jean-Claude Junker de rencontrer ensemble Xi Jinping en France le 26 mars 2019. Cette nouvelle approche devra être entretenue. Il faudra en particulier demander aux membres européens du forum « 16+1 » de mettre en cohérence leurs actions avec leur appartenance à l'UE.

⁽³²⁾ AFP, « L'Italie rejoint les “Nouvelles routes de la soie” de la Chine », *Le Monde*, 23 mars 2019 (www.lemonde.fr/).

⁽³³⁾ COMMISSION EUROPÉENNE et HAUTE REPRÉSENTANTE DE L'UNION POUR LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ, *Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur les relations UE-Chine – Une vision stratégique*, 12 mars 2019 (<https://op.europa.eu/>).

Seule ou avec ses partenaires, la France pourra alors mener des actions coordonnées dans tous les champs où la Chine agit : géopolitique, institutionnel, territorial, commercial, technologique, industriel.

Concernant la liberté de circulation en mer de Chine, les missions navales françaises soutiennent le respect du droit international (en 2019 : missions *Clemenceau* du groupe aéronaval en Indo-Pacifique, de la frégate *Forbin* dans l'archipel des Spratleys, d'une frégate dans le détroit de Taïwan). La ministre des Armées a confirmé en juin 2019 au Shangri-La Dialogue que la France continuerait à exercer régulièrement son droit de circulation partout où il est contesté : « Nous préserverons un accès libre et ouvert aux voies de communication maritimes. [...] Nous continuerons de naviguer plus de deux fois par an en mer de Chine méridionale ⁽³⁴⁾ ».

L'Initiative européenne d'intervention (IEI) ⁽³⁵⁾ serait un cadre opportun pour peser dans cette contestation maritime, déjà employée dans l'opération EMASoH ⁽³⁶⁾ conduite dans le golfe arabo-persique. Elle permettrait de coordonner les patrouilles nationales et d'afficher une résolution multilatérale face à une Chine plus à l'aise dans les jeux bilatéraux.

En Océanie, où la Chine est « en train de construire son hégémonie pas à pas ⁽³⁷⁾ » et a dépensé 1,8 milliard d'euros d'aide au développement dans les îles du Pacifique entre 2006 et 2014, l'Australie et la Nouvelle-Zélande répètent régulièrement que la France est nécessaire à la stabilité de la zone. Le Président français veut ainsi donner à la Nouvelle-Calédonie « une place dans une stratégie plus large que nous devons avoir dans la région ⁽³⁸⁾ ». Le partenariat avec l'Australie, matérialisé récemment par le contrat portant sur la fourniture et le soutien de douze sous-marins conventionnels, est un moyen essentiel de préservation des intérêts communs dans la zone.

Ces actions participent de la stratégie Indo-Pacifique française, destinée à protéger les intérêts souverains de la France dans cette zone de confrontation sino-américaine, assurer la sécurité de ses citoyens et soutenir la stabilité internationale. Suivant un axe Paris–New Delhi–Canberra prolongé jusqu'à la Polynésie, s'appuyant sur la Malaisie, Singapour, les Philippines et le Japon, cette stratégie vise à assurer la neutralité de l'espace Indo-Pacifique et préserver les libres circulations maritime et aérienne. Elle fait ainsi en sorte que la Chine des Routes de la soie soit un partenaire commercial de même rang, pour empêcher l'avènement d'une hégémonie chinoise trop déséquilibrée. Cette action souveraine s'appuie sur une coordination multilatérale avec les pays riverains. Parmi ces pays, l'Inde est un partenaire solide et ancien, inquiet de l'expansion chinoise et donc désireux du soutien occidental. Nos coopérations en matière d'armement, d'entraînement (exercices navals bilatéraux *Varuna* menés

⁽³⁴⁾ PARLY Florence, « Déclaration de la ministre des Armées, sur la coopération militaire de la France en Asie », Singapour, 1^{er} juin 2019 (www.vie-publique.fr/).

⁽³⁵⁾ DGRIS, « L'Initiative européenne d'intervention », 17 avril 2020 (www.defense.gouv.fr/).

⁽³⁶⁾ *European-led Maritime Awareness mission in the Strait of Hormuz* (Mission européenne de surveillance maritime dans le Détroit d'Ormuz).

⁽³⁷⁾ MACRON Emmanuel, « Discours sur la Nouvelle-Calédonie à Nouméa », 5 mai 2018 (www.elysee.fr/).

⁽³⁸⁾ *Ibid.*

chaque année depuis vingt ans, *Shakti* [terre] et *Garuda* [air]), de soutien (accord conclu en mars 2018 pour un accès réciproque à certaines bases navales ⁽³⁹⁾) fondent un partenariat fort. Celui-ci peut encore être développé, par exemple par la conclusion de l'accord de libre-échange avec l'Europe actuellement en négociation ⁽⁴⁰⁾.

Lorsque l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (*ASEAN*) a su adopter en 1997 une position commune de solidarité avec le Vietnam, la Chine a mis fin à ses forages pétroliers près des Îles Paracels. Il importe donc de soutenir ce cadre multilatéral alors que la Chine préfère les négociations bilatérales moins équilibrées, sans pour autant ignorer la dépendance économique des pays membres aux investissements des Routes de la soie et donc sans faire de l'*ASEAN* un concurrent affirmé de la Chine. La France coopère ainsi avec certains de ces pays, par exemple dans des travaux de développement technologique (Singapour), ou *via* des ventes d'armement pour dissuader les incursions chinoises et faciliter l'interopérabilité avec les forces françaises.

Enfin, pour s'adapter aux nouvelles capacités de projection stratégique de la Chine (multiplication des porte-avions), la France devra renforcer les moyens de ses forces de souveraineté en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie et à La Réunion, généralement équipées de matériels d'ancienne génération.

La France et l'Europe devront réinvestir les institutions internationales, sur le plan financier et sur le plan humain en y envoyant davantage de cadres de valeur, comme le fait largement la Chine. Il faudra aussi savoir contrer l'intense *lobbying* chinois qui précède l'élection des dirigeants de ces organisations. Inversement, pour ne pas l'inciter à créer des institutions concurrentes, il faudra savoir lui accorder une place correspondant à son rang (voir *supra* les origines de l'AIIB).

Sur le plan économique, la France et l'Europe doivent soutenir leurs bases industrielles et technologiques, éléments essentiels de la puissance économique et de la souveraineté.

- Concernant les investissements, elles ont pris en 2019 la mesure du risque que constituait l'acquisition d'entreprises stratégiques par des puissances étrangères en se dotant de premiers outils de contrôle. Bercy estime que ceux-ci auraient permis d'éviter l'achat par la Chine en 2018 de Linxens ⁽⁴¹⁾, *leader* français des connecteurs de carte à puce, au moment où la France lançait le plan de soutien à l'industrie électronique *Nano 2022*.

- En revanche, la constitution de champions industriels européens reste entravée depuis le veto mis par la Commission en 2019 à la fusion entre Alstom et Siemens, au nom de la préservation de la concurrence intra-européenne, privant ainsi l'Europe d'un géant capable d'affronter la China Railroad Rolling Stock Corporation (elle-même

⁽³⁹⁾ Ambassade de France en Inde (<https://in.ambafrance.org/Presentation-4735>).

⁽⁴⁰⁾ COMMISSION EUROPÉENNE, « Relations commerciales avec l'Inde » [en anglais] (<https://ec.europa.eu/>).

⁽⁴¹⁾ NODÉ-LANGLOIS Fabrice, « L'Union européenne nous défend-elle contre les ambitions de la Chine ? », *Le Figaro*, 20 mai 2019.

issue en 2015 d'une fusion). La France doit donc continuer à soutenir l'assouplissement des règles de concurrence ⁽⁴²⁾.

- Il s'agit ensuite de contrer sur le territoire européen la concurrence déloyale exercée par les entreprises chinoises, largement subventionnées et délogées des contraintes de production européennes (normes de travail, objectifs d'émission carbone, etc.). Il faut également imposer la réciprocité d'accès aux marchés, pour ne plus continuer « à inviter quelqu'un indéfiniment, sans que ce dernier vous invite chez lui en retour ⁽⁴³⁾ ».

Notre dépendance aux approvisionnements chinois devra être analysée aux niveaux français et européen pour définir les secteurs devant rester souverains, ceux pouvant relever d'une coopération européenne, et ceux dont il faudra simplement diversifier les sources (comme l'a fait la France pour son industrie de défense dans la *Revue stratégique* menée en 2017 ⁽⁴⁴⁾). Néanmoins, s'il doit être facile à l'État d'imposer que certains médicaments soient produits en France ou en Europe, puisqu'il en négocie les prix et en régle la distribution, il n'a généralement pas de levier direct pour relocaliser des industries privées. Le protectionnisme offre une solution, mais qui a ses contreparties à l'export. La politique fiscale est un autre levier. Le plus efficace reste cependant d'aider les industries françaises et européennes à garder l'initiative, en les protégeant par les dispositifs évoqués plus haut et en soutenant l'excellence technologique européenne (voir *infra*).

Reprendre l'initiative

Maintenir notre industrie au meilleur niveau

Protégées des investissements étrangers non maîtrisés, et soutenues dans leur course à la taille, les entreprises européennes doivent maintenir leur excellence technologique et trouver des soutiens étatiques à l'innovation à la hauteur des soutiens américain et chinois. La Commission européenne développe les « projets importants d'intérêt commun européen » pour soutenir l'émergence de secteurs clés, comme le Plan d'action stratégique sur les batteries adopté en mai 2018 ou le Plan coordonné sur l'intelligence artificielle (IA) ⁽⁴⁵⁾, qui autorisent des aides d'État importantes. Ce type d'action doit se renforcer, comme sur les technologies 5G où l'Europe devrait absolument soutenir l'émergence d'un concurrent mondial à Huawei autour d'Ericsson et Nokia.

Le niveau scientifique d'une nation détermine le niveau technologique de son industrie. La France est une nation de mathématiciens et d'ingénieurs dont la

⁽⁴²⁾ Un vif débat est ainsi engagé aujourd'hui entre Thierry Breton, commissaire au Marché intérieur (chargé notamment de la politique industrielle), et la Danoise Margrethe Vestager, vice-présidente de la Commission, qui avait bloqué la fusion lorsqu'elle était chargée de la Concurrence.

⁽⁴³⁾ Margrethe Vestager citée par MALINGRE Virginie, « La Commission européenne tente de clarifier sa stratégie industrielle », *Le Monde*, 10 mars 2020.

⁽⁴⁴⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, p. 69 (www.defense.gouv.fr/).

⁽⁴⁵⁾ Voir COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, respectivement (www.eesc.europa.eu/) et (www.eesc.europa.eu/).

qualité ⁽⁴⁶⁾ a permis les succès notables qui l'ont placée à la pointe de la technologie mondiale. Cependant, les moyens accordés à la recherche doivent être réévalués, particulièrement dans la recherche fondamentale qui prépare les vraies avancées techniques à long terme. Par ailleurs, la qualité de l'enseignement scientifique français est en baisse constante depuis une vingtaine d'années : suivant l'enquête *TIMSS* (*Trends in Mathematics and Science Study*) le niveau scolaire a baissé de 20 % en 20 ans, est passé sous la moyenne européenne et très nettement sous celle des pays d'Asie. Or, notre industrie ne restera pas durablement compétitive si le niveau scientifique de ses ingénieurs est inférieur à celui de la plupart des grands pays du monde. Une action vigoureuse de la France dans ces deux domaines est indispensable à la préservation durable de sa place face à la Chine.

En outre, les grandes innovations technologiques imposent de savoir prendre des risques, d'oser expérimenter. Alors qu'elle a co-inventé l'aviation au tournant du XX^e siècle, expérimentant les concepts les plus originaux, alors que son industrie imaginait pour les armées, dans les années 1950, des prototypes osés, nous préférons désormais souvent la voie rassurante de l'amélioration continue des mêmes concepts. Dans le domaine militaire, entre les études technologiques de laboratoire et les programmes d'armement de série, les lois de programmation militaire contraintes ont laissé trop peu de place aux démonstrateurs de concepts nouveaux. Le rétablissement de budgets dédiés, pour une gamme plus étendue de systèmes d'armes, aiderait la France à garder l'avance technologique qui a contribué à sa grandeur industrielle au XX^e siècle.

Face aux Routes de la soie

S'il semble impossible pour l'Europe de freiner le développement des Routes de la soie en Asie du Sud-Est (compte tenu de la proximité de la Chine et du montant considérable de ses investissements), la France et l'Europe doivent agir prioritairement sur leur sol, en Afrique et sur le pourtour méditerranéen. En Asie, nous pourrions simplement promouvoir les compétences de nos entreprises dans les projets les plus complexes, à hauteur de notre participation dans l'AIIB (3,5 % du capital ⁽⁴⁷⁾).

L'Afrique est stratégique pour l'Europe, en raison des bouleversements démographiques en cours : sa population doublera entre 2010 et 2050 pour dépasser 2 Md d'habitants. Le développement africain est donc une nécessité, à la fois pour sa population, pour permettre une transition démographique vers une natalité plus faible et aussi pour éviter une vague migratoire irrépressible vers l'Europe. Pourtant, nous avons laissé la Chine en devenir le premier partenaire commercial. Elle y investit dans les infrastructures et y délocalise des industries polluantes, pour en importer les matières premières dont elle a besoin et y écouler ses surproductions. Pour étendre son influence et favoriser la proximité idéologique, elle multiplie les instituts Confucius, diffuse des informations en langues africaines, forme des cadres, des techniciens et des

⁽⁴⁶⁾ Sur les 66 médailles Fields décernées (équivalent du prix Nobel pour les mathématiques), 12 l'ont été à la France, et 1 seule à la Chine.

⁽⁴⁷⁾ ASIAN INFRASTRUCTURE INVESTMENT BANK, *op. cit.*

journalistes ⁽⁴⁸⁾. On l'a vu, elle contribue largement aux OMP. Enfin, tous les trois ans, le forum de coopération Chine-Afrique réunit des représentants de la plupart des pays africains. Au-delà des intérêts économiques, elle s'assure par cette présence des votes précieux pour accéder à la tête des institutions multilatérales.

Plus soucieuse que la Chine de l'avenir et de la sécurité de l'Afrique, la France y a paradoxalement une image fluctuante. Son action sécuritaire n'y est pas toujours bien perçue et entretient une rancœur anticoloniale nourrie par nos compétiteurs dans le champ de bataille informationnel, qu'il faut contrer. La Chine y a aussi des réalisations plus visibles, sinon plus essentielles ⁽⁴⁹⁾.

La France et l'Europe ont les compétences industrielles pour mener ou accompagner en Afrique de grands projets d'infrastructure. Il leur manque des outils de financement au niveau des moyens chinois. Si l'Afrique est un continent prioritaire de l'Agence française de développement (AFD), les aides en dons ou prêts restent limitées. Au niveau européen, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) initialement destinée aux pays de l'ex-Europe de l'Est s'est ouverte à quelques pays méditerranéens après les Printemps arabes, mais pour des montants limités. En outre, ses statuts l'obligent à n'investir que dans les démocraties plurielles. La Banque européenne d'investissement (BEI) investit majoritairement dans les pays européens, avec un fort objectif de transformation écologique. Si ces objectifs démocratiques et environnementaux sont louables, ils deviennent inopérants face à la concurrence chinoise qui a moins de préventions. Pour soutenir le développement des infrastructures africaines et prévenir une trop grande expansion chinoise, l'Europe doit donc se doter d'un organisme de prêt ou étendre les missions des organismes actuels, sans systématiquement les conditionner à des objectifs de développement démocratique ou environnemental. Ayant confié à la Chine 14 % de leur dette, pour des investissements qui servent souvent plus les intérêts chinois que le développement local, les pays africains sont disposés à donner à l'Europe un rôle d'équilibre.

Par ailleurs, le pourtour méditerranéen est une terminaison naturelle des Routes de la soie déjà largement investie par la Chine, même si les Printemps Arabes ont freiné ses projets. Outre les infrastructures portuaires sur les deux rives, elle y mène des projets d'influence (grande mosquée d'Alger ⁽⁵⁰⁾, académie diplomatique à Tunis, etc.). L'Europe ne doit plus laisser la Chine se développer quasiment sans contrepoids dans ce bassin dont nous partageons l'histoire depuis si longtemps. Au-delà de l'enjeu économique, il y a aussi le risque que la Chine y installe des bases militaires permanentes comme à Djibouti.

- Sur la façade européenne, l'Europe doit désormais agir suivant l'intérêt commun, conformément à la *Vision stratégique* de 2019 déjà citée : « En coopérant

⁽⁴⁸⁾ SOMDA Beyouon Magloire, « L'effacement de Taïwan par la présence continue de la Chine en Afrique », *ThucyDoc* n° 12, Centre Thucydide, Université Paris II Panthéon-Assas, 10 octobre 2018 (www.afri-ct.org/).

⁽⁴⁹⁾ Le récent hôpital chinois de Niamey par exemple. Cf. *AFP*, « La Chine offre un hôpital moderne au Niger », *VOA Afrique*, 2 août 2016 (www.voafrique.com/a/la-chine-offre-un-hopital-moderne-niger/3445386.html).

⁽⁵⁰⁾ RAFFARIN Jean-Pierre, *op. cit.*, p. 195.

avec la Chine, il incombe à tous les États-membres, [...] de veiller à ce que cette coopération soit conforme [...] aux politiques de l'Union » (p. 2).

- Alors que la Chine n'a pas encore constitué de forum Chine-Méditerranée, l'Union pour la Méditerranée (UpM) serait le cadre idéal d'élaboration d'un projet économique et de grands projets d'infrastructures. L'UpM, trop centrée sur des actions de développement humain et social – certes essentielles à une union de confiance et durable – pourrait déjà résolument s'engager dans l'une des six initiatives fondatrices : les autoroutes maritimes et terrestres. Alors que la Chine même délocalise des productions en Afrique, l'UpM pourrait aussi organiser la relocalisation de productions chinoises, par exemple en Égypte, pays idéalement situé sur les routes commerciales et à la main-d'œuvre abondante.



Face à une Chine collectivement tournée vers un avenir glorieux, la France et l'Europe ont longtemps privilégié les intérêts individuels immédiats et le principe de précaution. Elles doivent retrouver le sens de l'initiative et se donner des perspectives ambitieuses qui, au-delà du projet fondateur de paix, pourront remobiliser leurs citoyens. La *Vision stratégique sur les relations UE-Chine* de 2019 manifeste un premier sursaut.

Des stratégies fortes voient le jour : stratégie française dans l'Indo-Pacifique, stratégie européenne de souveraineté technologique et industrielle. Il faut les poursuivre avec résolution. Cet article propose en complément :

- de mener en mer de Chine des missions au format IEI ;
- de réinvestir les institutions multilatérales ;
- de construire une alternative aux Routes de la soie en Afrique et sur le pourtour méditerranéen, et pour ce faire, de doter l'Europe d'un organisme de financement des grands projets hors Europe, sans les conditionner à des objectifs de développement démocratique et environnemental ;
- de revitaliser l'UpM et en faire un forum de coordination de ces projets sur le pourtour méditerranéen : infrastructures, réimplantations industrielles à proximité de l'Europe ;
- de rétablir en France un enseignement scientifique et technique d'excellence ;
- de développer une culture du risque et du droit à l'échec, et en particulier de retrouver dans le domaine de l'armement une capacité de financement de démonstrateurs de concepts innovants.

Dans cette entreprise, nous profiterons des faiblesses intrinsèques de la Chine, largement accrues par la crise du coronavirus. Sa croissance économique faiblit, ses entreprises sont endettées et sa population vieillit. La concentration croissante du pouvoir entrave l'initiative et l'esprit de responsabilité. Enfin, l'unité du Parti communiste est de plus en plus difficile à maintenir. Si le modèle autoritaire a pu séduire de nombreux partenaires, il a maintenant montré ses limites.

Enfin, pour établir avec la Chine un dialogue stratégique efficace, il importera de maintenir des liens respectueux. Une meilleure connaissance de sa langue, de sa culture et de ses modes de pensée en serait une marque essentielle et estimée. À cet effet, une extension forte de l'apprentissage du chinois dans nos écoles, serait une juste anticipation du rang croissant que prend la Chine et éviterait de laisser les instituts Confucius s'en charger à leur façon.

Éléments de bibliographie

BONDAZ Antoine, « Un tournant pour l'intégration civilo-militaire en Chine », *Recherches & documents* n° 07/2017, FRS (www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/recherches-et-documents/2017/201707.pdf).

BONDAZ Antoine, « Rassurer le monde et lutter contre le séparatisme, quelques éléments d'analyse du nouveau *Livre blanc* sur la défense chinois », Note de la FRS n° 13/2019 (www.frstrategie.org/).

BONDAZ Antoine, BOQUERAT Gilles, GROS Philippe et RUFFIE Nathalie, « Stratégies de défense et enjeux capacitaires : les cas de la Chine, de l'Inde et du Brésil », *Note* n° 6, Observatoire des conflits futurs, janvier 2019 (www.frstrategie.org/).

CORDESMAN Anthony H., *Chinese strategy, military forces and economics: the metrics of cooperation, competition and/or conflict*, Center for Strategic and International Studies, september 2018.

COUVEINHES-MATSUMOTO Florian, « La politique juridique extérieure de la RPC », *Annuaire français des relations internationales* 2016, vol. XVII.

DICOD, *La France et la sécurité en Indo-Pacifique*, mai 2019 (www.defense.gouv.fr/).

GENEVAZ Juliette, « Soixante-dix ans de la RPC : les faiblesses du parti-État », *Note de recherche* n° 80, Institut de recherche stratégique de l'École militaire (Irsem), 2019.

RAFFARIN Jean-Pierre, *Chine, le grand paradoxe*, Michel Lafon, 2019, 329 pages.

Une nouvelle stratégie française en matière de forces de souveraineté et de présence

Jean-Marc GIRAUD

| Colonel (terre), auditeur de la 69^e session du CHEM.

« **L**e rapport au monde, je crois profondément, irrigue la Nation », déclarait le président Macron lors de la conférence 2019 des ambassadeurs et des ambassadrices ⁽¹⁾. De par son histoire et sa géographie, la France est un acteur global qui détient avec son dispositif militaire outre-mer et étranger de capacités rares de rayonnement et d'action à l'échelle du monde. Érodé graduellement par des politiques drastiques de rationalisation, ce dispositif bénéficie depuis la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* (2017) d'un regain d'intérêt imposé par les reconfigurations géopolitiques et la dégradation sécuritaire internationale à l'œuvre. Surtout, cette inflexion s'inscrit dans la volonté présidentielle de réaffirmer la vocation universelle de la France et la nécessité de prolonger cette démarche au niveau européen. Outil de puissance, avantage comparatif et interfaces géostratégiques, les forces prépositionnées participent de la préservation des intérêts nationaux. À l'avenir, comment garantir l'efficacité et améliorer le rendement de ce « collier de pépites » ⁽²⁾ ?

Adapter l'ambition française de puissance globale aux recompositions géopolitiques du XXI^e siècle requiert un réinvestissement séquentiel, soutenable et différencié dans nos forces de souveraineté et de présence, en mobilisant les leviers politique, diplomatique, économique et militaire. Souveraineté nationale, stabilités régionales, prospérité et influence de la France sur la scène internationale sont en jeu.

Des capacités d'action et d'influence uniques en Europe

Héritage historique, la France dispose, derrière les États-Unis, du 2^e dispositif de forces prépositionnées ⁽³⁾, lui conférant une présence militaire globale et permanente.

⁽¹⁾ MACRON Emmanuel, « Discours du Président à la conférence des ambassadeurs », 27 août 2019 (www.elysee.fr/).

⁽²⁾ Par analogie aux « routes des Indes », « (nouvelles) routes de la soie », « collier de perles » et « *belt & road initiative* », et selon un officier général ayant servi dans le dispositif prépositionné et s'exprimant lors d'un séminaire de l'Ifri, le 11 mars 2019, intitulé « Les forces de présence et de souveraineté : de la protection du territoire au prépositionnement ».

⁽³⁾ TENENBAUM Élie avec PAGLIA Morgan et RUFFIE Nathalie, « Confettis d'empire ou points d'appui ? L'avenir de la stratégie française de présence et de souveraineté », *Focus stratégique* n° 94, Centre des études de sécurité de l'Ifri, février 2020, p. 5 (www.ifri.org/).

Elle est d'ailleurs le seul pays de l'Union européenne (UE) post-*Brexit* doté d'un réseau mondial de points d'appui. Atout stratégique, ce dispositif est toutefois fragilisé par deux décennies de transformations successives.

Un réseau mondial de points d'appui outre-mer et étranger

Avec environ 10 850 hommes ⁽⁴⁾, le dispositif prépositionné compte cinq forces de souveraineté dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer (Drom-Com), ainsi que cinq forces de présence en Afrique et dans le golfe arabo-persique (GAP).

Les forces de souveraineté contribuent à la protection du territoire national, des Français et des installations stratégiques. En soutien de l'action de l'État, elles participent de la préservation des intérêts nationaux dans les espaces sous souveraineté, dont les 11 millions de km² de Zone économique exclusive (ZEE). Avec près de 7 150 hommes ⁽⁵⁾ déployés dans trois bassins océaniques (Caraïbes, Indien et Pacifique), elles se sont progressivement spécialisées. Les Forces armées en Guyane (FAG), les Forces armées de la zone sud de l'océan Indien (FAZSOI) et les Forces armées en Nouvelle-Calédonie (FANC) forment des points d'appui aéroterrestres, alors que les Forces armées aux Antilles (FAA) et les Forces armées en Polynésie française (FAPF) disposent de capacités à dominante maritime.

Ce dispositif est stable malgré les incertitudes politiques sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie avec le 3^e référendum d'autodétermination (septembre 2020) et les discussions avec Madagascar sur les îles Éparses.

Les forces de présence participent à la prévention des crises dans leur zone de responsabilité. Le cas échéant, elles peuvent y conduire, participer ou soutenir une opération militaire. Avec environ 3 700 hommes, elles comptent trois Bases opérationnelles avancées (BOA) où se trouvent les Forces françaises de Côte d'Ivoire (FFCI), les Forces françaises stationnées à Djibouti (FFDJ) et les Forces françaises aux Émirats arabes unis (FFEAU). Elles comprennent aussi deux Pôles opérationnels de coopération (POC), armés par les Éléments français au Sénégal (EFS) et ceux au Gabon (EFG).

La pérennité de cette présence, bien que régie par des accords bilatéraux ⁽⁶⁾, est dépendante du pays hôte. Ainsi, Djibouti et les Émirats arabes unis (EAU) bénéficient de clauses de défense et d'assistance en cas d'agression.

La couverture militaire globale repose sur l'attribution d'une Zone de responsabilité permanente (ZRP) par force. Chacune d'elles est placée sous l'autorité d'un commandant interarmées qui prend outre-mer le titre de Commandant supérieur (Comsup). Sous la tutelle du ministère des Outre-mer, le Comsup exerce son autorité sur les formations du Service militaire adapté (SMA).

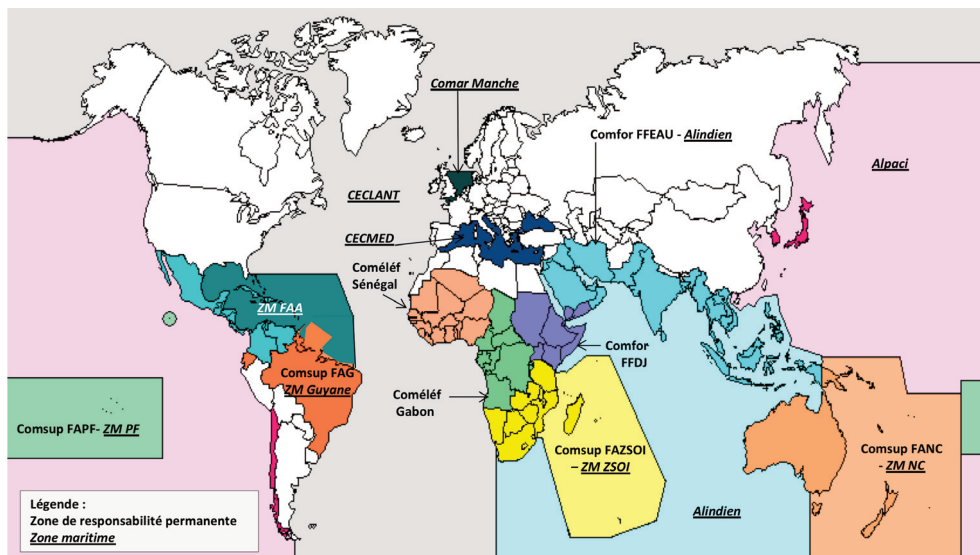
⁽⁴⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, « Les chiffres clés de la Défense 2019 », 2019, p. 24 (www.defense.gouv.fr/).

⁽⁵⁾ *Ibid.*

⁽⁶⁾ Actualisation des accords de défense : Émirats arabes unis (2009), Gabon (2010), Djibouti (2011), Sénégal et Côte d'Ivoire (2012).

Une nouvelle stratégie française en matière de forces de souveraineté et de présence

Réseau de facilités logistiques et diplomatiques, le dispositif prépositionné est par ailleurs indispensable aux opérations aéroterrestres et maritimes de la France.



Carte ⁽⁷⁾ : Zones de responsabilité permanentes et zones maritimes en vigueur

Un dispositif géostratégique éprouvé

Les forces prépositionnées concourent par leur contrat opérationnel aux fonctions stratégiques dont l'interdépendance s'est accrue. « Les liens sont ainsi devenus plus étroits entre l'intervention, la protection et la prévention, à l'extérieur comme à l'intérieur du territoire national ⁽⁸⁾. »

La contribution à la fonction dissuasion est indirecte, les forces de souveraineté offrant des plateformes de prépositionnement éventuel aux Forces aériennes stratégiques voire à la Force aérienne nucléaire.

Par leur implantation et les interactions régionales, les forces prépositionnées forment d'abord des « îlots de capacités de renseignement ⁽⁹⁾ » d'origine humaine, image et électromagnétique. Elles participent avec des moyens limités à un « renseignement d'allonge mondial ⁽¹⁰⁾ ». Garantes dans les airs et en mer, les forces de souveraineté sont essentielles à la protection des outre-mer et de la ZEE. Au vu des crises cumulatives, elles apportent à terre, sous réquisition de l'autorité civile, un concours

⁽⁷⁾ ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES, *Commandement interarmées permanent hors territoire métropolitain*, Publication interarmées (PIA-3.36), 10 août 2011, p. 45 (www.irsem.fr/).

⁽⁸⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*, 2017, p. 71 (www.defense.gouv.fr/).

⁽⁹⁾ TENENBAUM Élie avec PAGLIA Morgan et RUFFIE Nathalie, *op. cit.*, p. 41.

⁽¹⁰⁾ Christian MALIS, *Guerre et stratégie au XXI^e siècle*, Fayard, 2014, p. 287.

indispensable aux forces de sécurité intérieures et civiles. Les forces de présence, quant à elles, jouent un rôle clé dans la prévention des menaces contre les intérêts français et le pays hôte. Levier privilégié, la coopération militaire contribue à la stabilité en renforçant l'autonomie des armées locales. Elle s'exporte dans les pays de la ZRP, y compris par les forces de souveraineté, sous forme de partenariats militaires opérationnels ⁽¹¹⁾ et d'exercices conjoints. Elle est complémentaire de la coopération structurelle conduite par la Direction de coopération de sécurité et de défense ⁽¹²⁾. En cas de crise, les forces prépositionnées ⁽¹³⁾ sont prêtes à intervenir dans l'étranger proche. L'acclimatation et la proximité leur confèrent réactivité et aptitude relative d'entrée en premier, toutes deux déterminantes au déclenchement des opérations *Serval* ⁽¹⁴⁾ et *Sangaris* ⁽¹⁵⁾ en 2013 puis *Chammal* ⁽¹⁶⁾ en 2014.

La présence militaire globale s'enrichit enfin de partenariats stratégiques dans le voisinage des forces prépositionnées. La France dispose ainsi d'accords bilatéraux en Afrique, au Moyen-Orient et en Amérique du Sud, et des liens renforcés avec plusieurs démocraties de l'océan Indien et du Pacifique : Inde, Australie et Japon.

En dépit de leur utilité stratégique, le sort des forces prépositionnées a régulièrement oscillé entre « liquidation » et réhabilitation au gré des priorités politiques et des arbitrages budgétaires.

Des forces affaiblies par des restructurations successives

Dans les années 1990, les adaptations de l'après-guerre froide, la professionnalisation des armées et la fin des essais nucléaires commencent la transformation en profondeur et la réduction des forces prépositionnées.

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007 et le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 accentuent la rationalisation sous l'effet des principes de mutualisation ⁽¹⁷⁾ et de spécialisation. C'est aussi le moment d'une reconfiguration des forces de présence, avec l'ouverture d'un point d'appui dans « l'arc de crise ⁽¹⁸⁾ » aux EAU en 2009 en contrepartie de la conversion ⁽¹⁹⁾ des forces françaises en Afrique. Les crises malienne et centrafricaine de 2013 mettent un coup d'arrêt à ces orientations et redessinent en 2014 l'organisation actuelle en POC et BOA. Façonnée par le sursaut sécuritaire national de 2015, la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* de 2017 amorce un renouveau de l'ambition en réclamant un effort en

⁽¹¹⁾ Dans le cadre du partenariat militaire opérationnel (PMO) en 2019, 16 545 soldats africains ont bénéficié des actions de formation des EFS et des EFG. Voir MINISTÈRE DES ARMÉES, « EFG : Près de 10 000 militaires africains formés en 2019 », 24 février 2020 (www.defense.gouv.fr/) et « EFS : Bilan de l'année 2019 », 13 février 2020 (www.defense.gouv.fr/).

⁽¹²⁾ La DCSD relève du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères.

⁽¹³⁾ Les POC détiennent des capacités autonomes d'intervention très limitées.

⁽¹⁴⁾ Opération militaire française au Mali de janvier 2013 à juillet 2014 contre l'offensive de groupes armés terroristes.

⁽¹⁵⁾ Opération militaire française de stabilisation en République centrafricaine de décembre 2013 à octobre 2016.

⁽¹⁶⁾ Lancée depuis septembre 2014 et volet français de l'opération interalliée *Inherent Resolve* de lutte contre *Daech*.

⁽¹⁷⁾ Généralisation à partir de 2011 des bases de défense pour le soutien interarmées des forces prépositionnées.

⁽¹⁸⁾ *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*, 2008, Odile Jacob p. 43 (www.vie-publique.fr/).

⁽¹⁹⁾ En 2011, les Forces françaises du Cap-Vert devenues Éléments français du Sénégal forment le 1^{er} POC.

direction du dispositif prépositionné et de la fonction Prévention. L'intention, reprise dans la Loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025, prévoit pour les forces prépositionnées « des effectifs suffisants et des équipements adéquats ».

La fragilisation des ressources humaines procède de la déflation des effectifs et du recours aux Missions de courte durée (MCD). Deux tiers des forces prépositionnées sont ainsi en MCD, dont 87 % proviennent de l'Armée de terre (ADT) ⁽²⁰⁾. Bien qu'elle permette aux forces terrestres de s'aguerrir, la « dépermanentisation » affecte la connaissance du milieu et l'intégration des forces dans la société locale. Ce « montage » pénalise le développement d'une réelle expertise outre-mer et étranger (OM-E) et le rayonnement local des forces. Lié aux MCD, le déploiement d'unités de l'ADT au format « Proterre ⁽²¹⁾ » trouve ses limites en situation de crise exigeant des savoir-faire spécifiques (génie, infanterie) et des structures éprouvées.

L'érosion concerne aussi les équipements qui sont orientés vers les interventions de basse intensité et traversés par des tensions toutes composantes confondues. Ainsi, l'Armée de l'air est confrontée à la faible disponibilité des hélicoptères ⁽²²⁾ et à la baisse de ses capacités de mobilité, le remplacement des *C-160 Transall* par les Casa *CN-235* ayant réduit de moitié la capacité de transport ⁽²³⁾. La Marine nationale est la plus touchée avec des ruptures temporaires de capacité qui subsisteront jusqu'en 2025 et la fin du remplacement des patrouilleurs *P400*. La mise en service de *Bâtiments de soutien et d'assistance outre-mer (BSAOM)* à la place des *Bâtiments de transport léger (Batal)* s'est accompagnée d'une diminution par deux des capacités de transport ⁽²⁴⁾ et de la perte de la capacité amphibie. Pour la composante terrestre, l'équipement des forces s'effectue après la mise à niveau des régiments en métropole et en opération. La différenciation s'opère aussi au profit des forces de présence en BOA dotées de matériels assez récents. Avec des véhicules vieillissants (camions de transport de type *GBC 180* et *TRM 2000*), la mobilité tactique terrestre demeure de manière générale contrainte.

Au terme de vingt années d'évolution, le dispositif prépositionné a connu une diminution de moitié de ses effectifs ⁽²⁵⁾ et une érosion capacitaire dont la « réparation ⁽²⁶⁾ » et la modernisation ont été relancées récemment. Dispositif « doublement » éprouvé, il est confronté en outre à la nouvelle donne stratégique.

⁽²⁰⁾ TENENBAUM Élie avec PAGLIA Morgan et RUFFIE Nathalie, *op. cit.*, p. 51.

⁽²¹⁾ Structure identique à toutes les armes pour remplir les missions communes de l'Armée de terre.

⁽²²⁾ La disponibilité des hélicoptères *Puma* est inférieure à 50 %. Voir COMMISSION DES FINANCES, *La disponibilité des hélicoptères du ministère des Armées* (Rapport d'information n° 650), 11 juillet 2018, p. 18 (www.senat.fr/rap/r17-650/r17-650.html).

⁽²³⁾ La charge utile du Casa *CN-235* établie à 45 passagers est moitié moindre que celle du *C-160*.

⁽²⁴⁾ Capacité d'emport de 60 personnes pour le *BSAOM* contre 130 hommes et 12 véhicules pour le *Batal*.

⁽²⁵⁾ D'environ 23 000 personnes dans les années 2000 à 10 850 en 2019. Voir notamment SÉNAT, « Les opérations extérieures sous le contrôle du Parlement » (www.senat.fr/rap/r08-178/r08-1782.html).

⁽²⁶⁾ ASSEMBLÉE NATIONALE, « Audition du général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'Armée de terre », 26 septembre 2018 (www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_def/l15cion_def1718075_compte-rendu).

Un dispositif mis au défi des mutations géopolitiques du XXI^e siècle

La dégradation sécuritaire internationale et les reconfigurations géopolitiques impactent distinctement les forces prépositionnées et rappellent les enjeux de puissance liés à la présence militaire globale de la France.

« Une ère de grandes turbulences ⁽²⁷⁾ »

L'intensification et le rapprochement des menaces traduisent un affaiblissement du système international et du multilatéralisme ainsi que l'émergence ou le retour d'acteurs qui le contestent.

L'effritement du système de sécurité internationale, accru par le repli stratégique américain, laisse le champ libre au « retour de la force » dans les relations internationales, à l'instar de la Russie ou de la Turquie en Syrie. La dissémination des armements et le nivellement technologique renforcent les moyens d'agression des États, des groupes para- (Crimée, 2014) et proto- (*Daeche*) étatiques. Couplées aux modes opératoires « hybrides » combinant ambiguïté et désinformation, ces évolutions renforcent les risques d'escalade. Les difficultés d'attribution et les actions sous le seuil peuvent contourner la dissuasion. La réévaluation des capacités conventionnelles représente donc un enjeu pour peser dans un jeu géostratégique complexe où les forces prépositionnées sont un atout certain pour observer, comprendre et agir. Enfin, la prédation des zones de souveraineté souligne la nécessité de leur contrôle, car « ce qui n'est pas surveillé est visité, ce qui est visité est pillé, et ce qui est pillé finit toujours par être contesté. ⁽²⁸⁾ »

Puissance continentale, la Chine est également une puissance maritime en expansion. Sa domination en mer de Chine méridionale et la sécurisation de ses voies maritimes par un « collier de perles » concourent à son objectif de suprématie mondiale en 2049 ⁽²⁹⁾. Cette expansion concurrence les intérêts français dans les zones de souveraineté (Nouvelle-Calédonie), de présence (Djibouti) et dans les eaux internationales où la France est soucieuse de préserver le cadre juridique de la convention de Montego Bay ⁽³⁰⁾. La mondialisation impose en effet la prise en compte des « espaces communs » impactant les enjeux géopolitiques et géoéconomiques. Pour les armées, au cycle des « petites guerres » succède celui de l'« opposition dans les grands espaces ⁽³¹⁾ ». Enjeu de puissance, le contrôle des espaces maritimes communs depuis des points d'appui littoraux est d'actualité dans un XXI^e siècle où 90 % des échanges commerciaux se font par voie maritime et 99 % des télécommunications par câbles sous-marins ⁽³²⁾. Ces

⁽²⁷⁾ Expression utilisée par le président Macron dans la préface de la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* 2017 (www.defense.gouv.fr/).

⁽²⁸⁾ PHILIPPE Édouard, « Discours du Premier ministre, à Toulon », 30 septembre 2017 (www.gouvernement.fr/).

⁽²⁹⁾ Objectif fixé par le président chinois Xi Jinping dans son discours d'ouverture du 19^e congrès du Parti communiste chinois, octobre 2017.

⁽³⁰⁾ Convention des Nations unies datant de 1973 sur le droit de la mer.

⁽³¹⁾ Christian MALIS, *op. cit.*, p. 55.

⁽³²⁾ CAMBON Christian, « Les Outre-mer, points d'appui et interfaces géostratégiques », *Revue Défense Nationale*, n° 823, octobre 2019, p. 13.

tendances questionnent l'ouverture de points d'appui sur les routes commerciales et de l'information, actuelles (Indo-Pacifique) et futures (Grand Nord).

Les risques de la faiblesse issus de la fragilité d'États voisins (Sahel, Levant, etc.) se disséminent dans les sociétés européennes (djihadisme). Démographie et disparité économique aggravent ces risques qui se manifestent aussi outre-mer, déstabilisant notamment la société mahoraise. Par ailleurs, la fréquence et l'intensité des risques climatiques exposent les territoires ultramarins. L'action militaire pourrait y combiner logique de stocks localement (matériel de secours, vivres) et flux de renforts métropolitains. La sécheresse impactera aussi les forces de présence en Afrique à l'instar des conflits au Sahel entre pasteurs transhumants et cultivateurs sédentaires. Enfin, les flux planétaires favorisent les risques sanitaires et les pandémies (coronavirus en 2019-2020). Les armées contribuent dès lors à la continuité des services de l'État, singulièrement outre-mer. Le pont aérien et le déploiement de porte-hélicoptères amphibies (PHA) aux Antilles et en océan Indien soulignent l'autonomie relative des forces de souveraineté, les délais depuis la métropole et l'isolement du Pacifique.

Les caractéristiques de cette ère de turbulences sont à décliner localement en distinguant les forces prépositionnées les unes des autres.

Évaluer les environnements géopolitiques régionaux

Préalable à l'élaboration d'une stratégie, la compréhension de l'environnement local facilite l'identification des rapports de force, des partenaires et des besoins.

La zone Caraïbes (Antilles, Guyane) est soumise au cumul de risques naturels, criminels et écologiques. Les coopérations militaires régionales s'articulent donc autour de la gestion commune de ces risques notamment avec le Brésil, la Colombie, les États-Unis ou les Pays-Bas. Face au défi de la surveillance maritime et terrestre (Guyane), les priorités capacitaires des FAA et des FAG portent sur la modernisation des moyens de surveillance et la mobilité aérienne voire l'aptitude amphibie pour l'intervention.

En Asie-Pacifique (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie), « centre de gravité » mondial, s'expriment la compétition sino-américaine, l'ambition chinoise ⁽³³⁾ et la remise en cause de la liberté de navigation. La France y éprouvera l'exercice de sa souveraineté, maritime et territoriale, et la gestion des catastrophes naturelles. Ses capacités futures devront répondre aux impératifs de coopération militaire régionale de premier rang (Australie, Japon et États-Unis), y compris pour la composante terrestre (standard *Scorpion* ⁽³⁴⁾), de mobilité régionale aérienne (*A400M*) et de surveillance maritime (frégate nouvelle génération).

⁽³³⁾ Avec des projets piscicoles chinois en Polynésie française.

⁽³⁴⁾ Programme de modernisation des capacités de combat de l'Armée de terre autour d'un système d'information unique.

La zone sud de l'océan Indien (Réunion, Mayotte) présente un enjeu de souveraineté avec le retour de la Russie ⁽³⁵⁾ et de la Chine, l'immigration clandestine à Mayotte, la pêche illégale dans la ZEE des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et les revendications territoriales dans un canal du Mozambique fréquenté par des flux maritimes « sud-sud » croissants ⁽³⁶⁾. Prometteur, le partenariat à « 360° » avec l'Inde compte des coopérations emblématiques : contrat *Rafale*, accès de l'*Indian Navy* aux bases françaises, déploiement d'un avion de surveillance maritime indien à La Réunion et développement d'un système d'imagerie spatiale ⁽³⁷⁾. Les priorités s'appliquent aux capacités aériennes de transport et à la coopération avec les armées de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), dont celles du Mozambique.

Au Moyen-Orient et dans le golfe arabo-persique (EAU), d'où provient une partie des approvisionnements énergétiques, les tensions régionales persisteront. Faute de certitudes sur les garanties de sécurité américaines ⁽³⁸⁾, la France maintient une politique pragmatique envers l'Iran, promouvant une coopération de l'UE au profit de la sécurité maritime dans le GAP. Le déploiement régulier de forces françaises participe de la coopération avec les EAU et de missions de réassurance. Enfin, le développement de partenariats en Afrique du Nord et au Proche-Orient est à considérer pour stabiliser cette zone d'intérêt et relever les défis futurs en Méditerranée. Il pourrait mener à la constitution d'un point d'appui dans un pays favorable à une présence française légère (Liban, Égypte, Tunisie, etc.).

La Corne de l'Afrique (Djibouti) fait face à la menace djihadiste (*Al-Shabaab* en Somalie, *Al-Qaïda* au Yémen) et à la compétition stratégique entre Nations européennes, américaine, chinoise, japonaise et turque. Sur la route maritime Europe-GAP-Asie, Djibouti forme un centre logistique et numérique incontournable. La coopération française s'est intensifiée avec certains membres de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), dont l'Éthiopie, depuis 2018. L'importance de Djibouti incite à moderniser les équipements et les infrastructures des Forces françaises à Djibouti (FFDj) et à renforcer leur capacité de coopération. L'actualisation des accords de défense en 2021 représente une opportunité de contractualiser cette ambition tout en réfléchissant à équiper les forces djiboutiennes.

L'Afrique de l'Ouest (Sénégal, Côte d'Ivoire) est confrontée à l'expansion du djihadisme du Sahel vers le golfe de Guinée. La croissance économique de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cédéao) et l'importante communauté de ressortissants ⁽³⁹⁾ poussent à y investir dans une approche globale et

⁽³⁵⁾ Accord de défense signé entre la Russie et Madagascar en septembre 2018.

⁽³⁶⁾ 30 % de la production mondiale de pétrole transitent par le canal de Mozambique. Voir NUMA Jean-Pierre « Océan Indien : étude géopolitique et stratégique des flux maritimes, risques et menaces », *Diploweb*, 28 janvier 2018 (www.diploweb.com/Ocean-Indien-etude-geopolitique-et-strategique-des-flux-maritimes-risques-et-menaces).

⁽³⁷⁾ Accord de 2019 entre le Centre national d'études spatiales et l'*Indian Space Research Organisation*.

⁽³⁸⁾ Avec la dénonciation par les États-Unis de l'Accord de Vienne sur le nucléaire iranien le 8 mai 2018.

⁽³⁹⁾ Ressortissants français en 2019 : 21 339 au Sénégal, 17 856 en Côte d'Ivoire et 8 739 au Mali. Voir ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Rapport du gouvernement sur la situation des Français établis hors de France*, 2019, 149 pages (www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_2019_-_version_finale_pdf_cle8dfb23.pdf).

régionale, sous peine de voir l'influence française contestée par la Chine et la Russie. BOA de la façade ouest-africaine, les FFCI ont vocation à se densifier pour intervenir et préparer certains contingents africains avant engagement. Le développement de l'offre de coopération et la mobilité régionale sont prioritaires.

L'Afrique centrale (Gabon) fait face au djihadisme (*Boko Haram*) et au renouvellement de ses dirigeants politiques (Gabon, Tchad). L'influence française est concurrencée jusque sur les théâtres d'opérations avec la présence russe par procuration (société militaire privée Wagner, pilotée par le Kremlin) en République centrafricaine. Le développement de la coopération permettrait de satisfaire les demandes des armées de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) tout en promouvant la modernisation des forces gabonaises. Enfin, la présence de forces françaises au Tchad, « pièce centrale » du dispositif en Afrique, est à décorrélérer de l'avenir de *Barkhane* ⁽⁴⁰⁾.

Si de nombreux défis pèsent sur l'environnement opérationnel des forces prépositionnées, celles-ci continuent d'asseoir le rang de la France sur la scène internationale.

Une contribution directe aux enjeux de puissance

Avec le retour de certaines puissances et le rattrapage des pays émergents, le dispositif prépositionné demeure un avantage comparatif contribuant aux enjeux géostratégiques de souveraineté, de stabilité, d'influence et de prospérité.

La souveraineté nationale s'exerce au service des intérêts de la France dans le monde et de la sauvegarde des Français, dont 1,8 million de ressortissants ⁽⁴¹⁾. Les forces de souveraineté contribuent outre-mer à la résilience de l'État et à l'édifice national. Acteurs du lien armée-Nation, le SMA et demain le Service national universel (SNU) participent dans les Drom-Com à transmettre les valeurs citoyennes en répondant au principe constitutionnel d'unité et d'indivisibilité de la République. Outre la plus-value géostratégique, les Outre-mer sont indispensables au recrutement (12 % des engagés de l'Armée de terre ⁽⁴²⁾), à la formation et à l'entraînement des armées.

« Bulles de stabilité » régionales, les forces prépositionnées concourent aux responsabilités internationales de la France. Contribuant à la prévention et à la gestion des crises, elles constituent des plateformes sûres de projection de force dans le monde. Les intérêts de la France intègrent les États avec lesquels elle est liée par des partenariats stratégiques et des accords de défense en Afrique, au Moyen-Orient et en Asie-Océanie. La présence militaire globale de la France, comme un partenaire et un allié crédible, conforte sa place au sein du Conseil de sécurité des Nations unies et dans l'ordre multilatéral qui doit prévaloir.

⁽⁴⁰⁾ Opération militaire française lancée depuis août 2014 pour lutter contre les groupes armés terroristes au Sahel.

⁽⁴¹⁾ Registre 2020 des Français établis hors de France du ministère des Affaires étrangères.

⁽⁴²⁾ Selon la Direction des ressources humaines de l'Armée de terre (DRHAT).

L'influence mondiale plus ou moins grande de la France passe par son réseau mondial diplomatique, militaire et culturel (francophonie). Vecteurs d'influence et de rayonnement, les forces prépositionnées contribuent au rang français de « puissance moyenne d'influence mondiale ⁽⁴³⁾ » et concourent à son « attractivité stratégique ⁽⁴⁴⁾ » dans un monde multipolaire. L'investissement de la France au sein de l'ONU, de l'UE, de l'Otan et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) est central dans l'autonomie nationale de décision. Il suppose que soient préservés les moyens diplomatiques et militaires de sa présence et de son influence.

La prospérité et les intérêts économiques sont en jeu à plusieurs niveaux. La sécurisation des approvisionnements et des flux commerciaux et numériques est vitale. Les Outre-mer constituent un « gisement » de ressources naturelles aux formidables potentialités : halieutique, minière, énergétique, voire nodules métalliques et gisements en mer. Facteur de stabilité, les forces de présence favorisent les investissements français à l'étranger et l'aide au développement notamment en Afrique. Enfin, et à l'instar des FFEAU, les forces promeuvent le soutien à l'exportation et la base industrielle de défense.

L'importance stratégique des forces prépositionnées se manifeste jusque dans la compétition avec des puissances globales et régionales. Dans ce contexte, tout renoncement serait irréversible. Aussi, l'inflexion portée par le président de la République Emmanuel Macron doit s'incarner résolument.

Un « collier de pépites » au service d'une ambition globale

Pour demeurer un atout de puissance dans un environnement instable et concurrentiel, le dispositif prépositionné doit opérer la montée en gamme des capacités militaires en adéquation avec les mutations géopolitiques. Redonner au prépositionnement ses lettres de noblesse passe par un réinvestissement séquentiel, soutenable et différencié, en mobilisant l'ensemble des leviers.

« *Penser globalement, agir régionalement* ⁽⁴⁵⁾ »

L'atteinte de l'ambition requiert la mise en place d'une gouvernance spécifique, l'élaboration de la stratégie et le phasage de son déploiement.

« Nous devons trouver les moyens de peser dans la mondialisation, mais aussi de repenser cet ordre international [...] cela ne se fera pas en un jour. Mais j'ai conscience de la nécessité de cette pensée et de cette démarche aux niveaux français et européens. Sinon nous tombons ⁽⁴⁶⁾. » Le discours présidentiel réaffirme l'ambition globale de la France et exhorte à l'action sous peine de déclassement. L'évolution des

⁽⁴³⁾ Voir BRÉHAUT Frédérique, « Hubert Védrine : "La France a une influence mondiale" », *Le Maine livres (blog)*, 8 décembre 2015 (<http://lemainelivres.blogs.lemainelibre.fr/>).

⁽⁴⁴⁾ Christian MALIS, *op. cit.*, p. 275.

⁽⁴⁵⁾ Adapté de l'antienne "*think globally, act locally*" de la Force internationale d'assistance et de sécurité en Afghanistan.

⁽⁴⁶⁾ MACRON Emmanuel, *op. cit.*

forces prépositionnées doit contribuer directement à la déclinaison militaire de cette ambition.

Une coordination interministérielle et une gouvernance intégrée sont dès lors primordiales pour identifier les synergies et améliorer le rendement des investissements, militaires notamment. La création d'un comité permanent sous la tutelle de Matignon aiderait à mettre l'équipe France en « ordre de bataille » en reliant les agendas en outre-mer et à l'étranger. Cette démarche peut prendre exemple sur les opérations (ambassadeur spécial pour le Sahel) et compter sur les responsabilités existantes (ambassadeurs à la coopération régionale par bassin océanique). Les bonnes pratiques régionales (accord avec les Comores) et interministérielles à Mayotte pour lutter conjointement contre l'immigration clandestine peuvent inspirer les outre-mer. L'intégration d'un conseiller politique auprès des Comsup participe de cette démarche. Toute absence de coordination conduira inévitablement à l'échec comme le « programme quinquennal d'équipements mutualisés entre ministères » exigé en vain par le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013.

Décliner l'ambition globale en stratégies régionales et intégrées est un préalable pour éclairer l'action. La stratégie Indo-Pacifique du ministère des Armées peut faire école dans d'autres zones géographiques et sur le plan interministériel. Une démarche inspirée de la méthode britannique d'*Integrated Review* (en cours d'élaboration), au service d'une ambition globale faciliterait la conception d'une stratégie de défense des intérêts français. Les Stratégies militaires opérationnelles régionales de l'État-major des armées peuvent aussi servir d'aiguillon à un exercice interministériel intégrant une dimension européenne. La formalisation de stratégies régionales pourrait redéfinir les ZRP, ZM et chaînes de commandement, et intégrer une réflexion prospective notamment sur la géopolitique des mers dans le Grand Nord.

Enfin, pour concilier « l'ambition 2030 » d'un « modèle d'armée complet et équilibré ⁽⁴⁷⁾ » et les engagements opérationnels, faisabilité et soutenabilité recommandent d'échelonner les investissements en trois phases. Adossée à la LPM 2019-2025, la consolidation couvre le rattrapage capacitaire des forces et établit les conditions de réalisation de l'ambition : nouvelle gouvernance des OM-E, conception des stratégies régionales et validation d'un schéma directeur. La LPM suivante devrait ensuite soutenir la valorisation des forces selon un schéma directeur de type « forces prépositionnées 2030 » cohérent avec les priorités capacitaires, la livraison d'infrastructures et la réévaluation des contrats opérationnels. À l'horizon 2030, l'exploitation d'un dispositif à maturité permettrait d'évaluer les premiers retours sur investissement, de procéder aux ajustements et d'approfondir, voire élargir, le réseau de points d'appui.

La stratégie générale ainsi gouvernée, coordonnée et séquencée s'articule autour d'un concept de forces prépositionnées à concevoir à l'horizon 2030.

⁽⁴⁷⁾ *Revue stratégique*, op. cit., 2017, p. 78.

Vers un concept de « forces prépositionnées 2030 »

L'identification de priorités et de principes doit présider à l'élaboration d'un schéma directeur rénové des forces prépositionnées.

Pour les intérêts nationaux, la *Revue stratégique* de 2017 établit les priorités de sécurité autour du territoire national (métropolitain et ultramarin) et de son voisinage. Afin de garantir l'exercice de la souveraineté, l'effort « Protection » porte sur les régions où elle est potentiellement contestée, en particulier en océan Indien et dans le Pacifique. Dans ce cadre, compenser l'éloignement par l'autonomie est un principe de réalité pour le bassin Pacifique exclu des mécanismes de renforcement d'urgence depuis la métropole.

Au titre des principes, « penser globalement » revient à revoir le prépositionnement en « système de systèmes » de forces, en une combinaison d'un « réseau » de points d'appui et de « couches » constituées par leurs aptitudes opérationnelles ⁽⁴⁸⁾, quatre au mieux : combattre, soutenir, aguerir (préparation opérationnelle) et coopérer. Cette « architecture » tire son efficacité de l'autonomie des points d'appui et de leurs interactions. Elle suppose de développer la « connectivité » par la mise à niveau des systèmes d'information et « l'hospitalité » en redimensionnant les capacités d'accueil. Permettant « d'agir régionalement », l'organisation en bassins océaniques et façades africaines conserve pertinence et cohérence. L'efficacité de ces ensembles repose sur la complémentarité des forces (FAA et FAG, FAPF et FANC, BOA et POC) ou leur polyvalence (FFDJ, FAZSOI).

Il s'agit ensuite de recapitaliser les zones traditionnelles d'influence française en concentrant les efforts en Afrique où se combinent intérêts de sécurité, potentiel de croissance et densité de ressortissants. Favoriser l'autonomisation des forces africaines y contribue sachant que plus de la moitié des vingt principaux fournisseurs de contingents aux opérations de maintien de la paix de l'Onu sont des pays africains, et que les cinq plus grandes missions de maintien de la paix, sur les quatorze que compte l'Organisation, sont déployées en Afrique ⁽⁴⁹⁾. L'effort Prévention consiste à accompagner cet essor en développant qualitativement l'offre des Pôles de coopération et la mobilité régionale de leurs unités. Cette recapitalisation ne doit pas écarter en opportunité la réflexion sur un point d'appui en Asie du Sud-Est pour densifier le réseau entre FFEAU et FAZOI, d'une part et FANC et FAPF, d'autre part. Les facilités offertes par Singapour ⁽⁵⁰⁾, la Malaisie voire l'Australie (Darwin) participant de ce maillage, il convient en priorité de dynamiser ces partenariats.

Enfin, il s'agit d'ordonnancer la remontée en puissance des capacités militaires en cohérence avec les principes et les menaces. Pour les effectifs, l'urgence vise le rééquilibrage entre le personnel permanent et celui en mission de courte durée, singulièrement dans les structures de commandement et d'encadrement. D'ici 2030, un

⁽⁴⁸⁾ Inspiré du « *continuum* d'activités » 2020 des Forces françaises stationnées à Djibouti.

⁽⁴⁹⁾ ORGANISATION DES NATIONS UNIES, « Conseil de sécurité : les missions de maintien de la paix de l'ONU en Afrique ont accompli des progrès, affirme le Secrétaire général », 20 novembre 2018 (www.un.org/press/fr/2018/cs13592.doc.htm).

⁽⁵⁰⁾ Il est peu probable que Singapour accepte une installation permanente pour ne pas « froisser » la Chine.

renforcement des effectifs serait utile à la création d'unités de coopération régionale aux FFDJ et FAZSOI afin d'équilibrer l'offre sur la façade est-africaine et aux FFEAU pour renforcer l'influence française dans le monde arabe. Les capacités de l'État-major spécialisé sur l'outre-mer et l'étranger nécessiteront d'être adaptées pour soutenir l'acculturation des forces prépositionnées. La modernisation des équipements, quant à elle, devra être pensée en interarmées, prioritairement au profit de la mobilité régionale et des moyens de surveillance. Les capacités terrestres seront à réévaluer aux standards des opérations pour les forces de présence et au niveau technologique des partenaires stratégiques. Au titre du *continuum* avec la métropole, les nouveaux milieux de lutte, cyber et informationnel, ne devront pas être laissés pour compte.

Pour les « forces prépositionnées 2030 », trois options théoriques différenciées peuvent s'envisager et, si nécessaire, se combiner. L'option de rupture vise à passer du modèle actuel de force expéditionnaire depuis la métropole à un modèle décentralisé de points d'appui autonomes par bassin océanique, façade africaine et dans le GAP. À défaut, cette option peut concerner le Pacifique où l'autonomie se traduirait par la mise en place permanente d'un PHA, d'un groupement tactique interarmes « embarquable » et d'un *A400M*. L'option médiane consiste à généraliser aux forces prépositionnées 3 aptitudes « socle » : soutenir, coopérer et aguerir. Rayonnant dans le voisinage, elles sont organisées pour accueillir et entraîner des unités métropolitaines, de l'UE et de partenaires stratégiques de passage. Sans changement, l'aptitude combattre reste réservée aux BOA et à une force de souveraineté par bassin océanique. Des efforts sont attendus en matière d'infrastructure, de mobilité régionale et d'effectifs pour coopérer. Enfin, l'option tendancielle consacre l'organisation actuelle en mettant fin aux ruptures temporaires de capacités et en rétablissant la proportion de militaires permanents. Une gestion dynamique des capacités provenant de métropole et adaptée à la saisonnalité des risques est planifiée.

Pour autant, les forces prépositionnées françaises, même renforcées et modernisées, ne pourront faire face seules aux défis du XXI^e siècle. L'identification de leviers est impérative pour compléter leur action.

Actionner l'ensemble des leviers

Dans le cadre d'une gouvernance intégrée et interministérielle, la mobilisation des acteurs et des secteurs permettrait d'appuyer les forces prépositionnées. L'Europe, les partenariats stratégiques, le secteur privé et l'innovation constituent des axes prioritaires.

« La vocation de la France n'est pas seulement de contribuer à la construction et à la stabilité de l'Europe, mais aussi de savoir l'entraîner vers le grand large ⁽⁵¹⁾. » Sous réserve d'intérêts partagés, la France pourrait être le fer de lance des ambitions globales européennes. La Défense y contribue à travers les opérations (*European Maritime Awareness mission in the Strait of Hormuz* depuis la base française des EAU), l'Initiative

⁽⁵¹⁾ GOMART Thomas, *L'affolement du monde. 10 enjeux géopolitiques*, Tallandier, 2019, p. 280.

européenne d'intervention (groupe de travail sur les Caraïbes) et la Coopération structurée permanente (programme de *co-basing* présidé par la France). Pour la coopération, si la LPM suggère de « renforcer les deux POC en proposant d'y accueillir des unités européennes », la coordination existe au Sahel entre les POC, la mission d'entraînement de l'UE et la *Regional Advisory and Coordination Cell* basée à Nouakchott, en Mauritanie. L'efficacité de l'offre française repose aussi sur la mobilisation de financements communautaires dans l'esprit du projet d'extension de la base navale de Djibouti. La présidence française de l'UE en 2022 représente ainsi une opportunité d'entretenir la dynamique d'européanisation du dispositif prépositionné. Enfin, les armées britanniques demeurent un partenaire de choix au moment de célébrer le 10^e anniversaire du Traité de Lancaster House ⁽⁵²⁾.

Interfaces géostratégiques, les forces prépositionnées sont en première ligne pour dynamiser les partenariats stratégiques. Elles peuvent contribuer à une offre complète, comprenant des volets de coopération, de formation, de préparation opérationnelle et de soutien aux exportations. Dans cette perspective et à l'initiative du conseiller industrie de la ministre, les Armées peuvent s'appuyer depuis 2019 sur une structure de soutien des partenariats et des industriels français de défense. Enfin, sans aller jusqu'aux excès d'une approche transactionnelle, le développement de « stratégies partenariales pragmatiques et évolutives » pourrait améliorer le retour sur investissement sécuritaire en termes diplomatique, économique, voire culturel.

Développer des synergies avec le secteur privé représente une démarche d'avenir. L'exploitation des ressources naturelles est à encourager pour valoriser les outre-mer et « occuper le terrain », allégeant ainsi la charge de sécurisation (forêt guyanaise, ZEE). En mer, le concept français de sécurité maritime s'appuie sur la coopération navale des armateurs français à des fins de partage de l'information fusionnée par le *Maritime Information Cooperation & Awareness Center (MICA Center)*. Ce centre bénéficie de partenariats avec ceux de Singapour et de Madagascar accueillant des officiers de liaison français. Ce réseau de capteurs civils et militaires devrait s'ouvrir aux États (Espagne, Inde, etc.) voire, sous conditions, aux armateurs étrangers.

Enfin, le recours à l'innovation est à stimuler pour pallier l'empreinte militaire limitée. L'allocation de solutions technologiques faciliterait notamment le contrôle des espaces communs et de souveraineté. Le recours aux satellites, aux drones, à l'intelligence artificielle pour le traitement des données est indispensable. Technologie et biodiversité constituent une piste innovante à exploiter. Ainsi pour le projet *Ocean Sentinel*, 169 albatros des Terres australes et antarctiques françaises équipés de balises ont détecté avec succès les échos radars des navires de pêche.

« Cette ambition de la France, puissance d'équilibre, au service de la paix et de la sécurité, ne saurait par ailleurs être mise en œuvre sans un réseau dense d'amitiés, de

⁽⁵²⁾ MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Traité de coopération en matière de défense et de sécurité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* 2 novembre 2010 (www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/291846_BST_Co-operation_French_Text_Formatted_Final__6_.pdf).

partenariats stratégiques et d'alliances, et une capacité diplomatique globale, car nos responsabilités et nos intérêts de sécurité sont mondiaux. ⁽⁵³⁾ »

Sur le plan géopolitique, la France devra concilier sa tradition continentale et son ambition ultramarine en trouvant le bon dosage entre logique de sécurité et logique de puissance. Ses forces armées devront ainsi trouver un équilibre soutenable entre une capacité expéditionnaire depuis la métropole et un dispositif de forces pré-positionnées relativement autonome.

Ne pas prendre la pleine mesure de l'importance stratégique de nos forces de souveraineté et de présence serait une grave erreur et tout abandon irréversible. Après des rationalisations successives du dispositif militaire outre-mer et étranger, l'inflexion et l'ambition portées par le président de la République doivent s'incarner résolument au bénéfice du rang de la France et de l'Union européenne sur la scène internationale.

Dans cette perspective, la conception du prochain *livre blanc* pourrait s'inscrire dans une démarche « intégrée et interministérielle » s'inspirant de l'approche britannique d'*Integrated Review* au service d'une ambition planétaire renouvelée de type *Global Britain*. Enfin, les arbitrages des LPM *post-2025*, dont les premiers jalons pourraient être identifiés dès l'actualisation en 2021, constitueront en cette période d'incertitudes budgétaires des indicateurs de l'ambition militaire globale française. ♦

⁽⁵³⁾ MACRON Emmanuel, « Discours sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de Guerre », 7 février 2020 (www.elysee.fr/).

Contestation de la souveraineté : quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?

Frédéric DANIGO

| Colonel (terre), auditeur de la 69^e session du CHEM.

À la fois méconnus et omniprésents dans l’imaginaire national et dans l’actualité, les Outre-mer constituent à bien des égards une singularité stratégique française, en particulier au sein de l’Union européenne. Atout flatteur pour un pays qui n’a intellectuellement jamais renoncé à tenir son rang et à peser sur les affaires du monde, les Outre-mer hissent, de fait, la France au rang des puissances globales. Toutefois, ils la rendent également responsable du sort de populations vivant sur des territoires fragiles et très éloignés de la Métropole, comptable de la bonne gestion de ressources et d’espaces immenses qui la mettent directement au contact de la plupart des tensions géostratégiques mondiales. Tirillée entre une vision exotique idéalisée et une réalité géographique comme sociale parfois très difficile, mais aussi entre une ambition stratégique mondiale sans cesse réaffirmée et la réalité des moyens disponibles pour un pays sous forte contrainte budgétaire, la souveraineté ultramarine de la France est de plus en plus questionnée.

Alors que les analyses de la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* (RSDSN) de 2017 soulignent, à la suite des *Livres blancs*, l’atout que représentent les territoires ultramarins, cette même revue fait le constat d’un contexte international en dégradation rapide et durable ⁽¹⁾ qui met en lumière certaines fragilités préoccupantes de nos Outre-mer. Parmi ces dernières, le dimensionnement au plus « juste ⁽²⁾ » des forces de souveraineté saute aux yeux. En effet, des années de restrictions budgétaires et de renoncements ont conduit à une érosion importante de nos capacités, pourtant déjà comptées. Cet écart entre les ambitions affichées, les moyens disponibles et les politiques mises en œuvre décrédibilise la capacité et la détermination de la France à assumer pleinement sa souveraineté.

⁽¹⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, p. 16 (www.defense.gouv.fr/).

⁽²⁾ « Je mesure plus que jamais à quel point cette Loi de programmation militaire est pertinente et adaptée aux défis actuels. Mais peut-être “juste” pertinente et “juste” adaptée... », a déclaré François Lecointre, chef d’état-major des Armées (Céma), devant la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, le 16 octobre 2019 (www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191014/etr.html#toc4).

Contestation de la souveraineté :
quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?

Alors que les stratégies de puissance et les convoitises de ses compétiteurs s'expriment de plus en plus ouvertement, la France doit changer de grammaire et de référentiel stratégiques, et faire de sa souveraineté ultramarine un pivot de son positionnement comme puissance d'équilibre.

Un atout stratégique majeur, mais des moyens limités pour le mettre en valeur

Un atout stratégique pour affirmer et nourrir de grandes ambitions

Lors de la clôture des assises des Outre-mer en juin 2018, le président de la République déclarait : « Nous sommes un pays un peu particulier. [...] Il y a un archipel de France. [...] la Nation française [...] ne serait pas simplement limitée à l'Hexagone et à des confettis d'empires ⁽³⁾ ». Affirmant la place des territoires ultramarins dans « l'identité stratégique » nationale, il soulignait, en même temps, la tentation permanente de les considérer comme un héritage bien encombrant. Dans ces 5 départements et 7 collectivités vivent environ 2,8 millions de Français, soit environ 4 % de la population. Avec un salaire moyen inférieur de 10 % à celui de la Métropole et un taux de chômage trois fois supérieur, il est indéniable que les Outre-mer font face à de lourdes difficultés économiques et sociales essentiellement liées à leurs caractéristiques naturelles et historiques. Pour pallier ces handicaps structurels, les Outre-mer bénéficient de transferts massifs de l'État, de l'ordre de 18,7 milliards d'euros en 2019 ⁽⁴⁾, sous forme d'aides et de mesures de défiscalisation, sans que cela permette une dynamique vertueuse de développement. Les Outre-mer attirent paradoxalement plus facilement l'attention par leur « coût » et leurs difficultés lors de catastrophes naturelles ou de mouvements sociaux, que par leur intérêt stratégique.

Pourtant, les Outre-mer, héritage des plus anciennes colonies françaises, incarnent aussi par leur richesse humaine et leur diversité culturelle l'ambition universelle de la France. Ils sont essentiels dans l'affirmation de sa puissance et dans son positionnement de puissance d'équilibre sur l'échiquier mondial en lui permettant d'être présente et actrice sur toutes les mers et dans toutes les régions du monde. Ils offrent à la France des possibilités rares et enviées d'action, de rayonnement et d'influence que les analyses de la *RSDSN* soulignent avec force à la suite des *Livres blancs* ⁽⁵⁾. La France peut, grâce à ses territoires ultramarins, se projeter hors du cadre de l'Europe continentale et faire entendre sa voix au sein de nombreuses forums régionaux. À la fois atlantique, pacifique et indienne, la France revendique, outre son appartenance aux clubs très fermés des membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies et des puissances nucléaires, le statut rare de puissance globale.

⁽³⁾ MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République lors de la restitution des assises des Outre-mer », 28 juin 2018 (www.elysee.fr/).

⁽⁴⁾ MAGRAS Michel, « Avis n° 148 (2018-2019) présenté au nom de la commission des affaires économiques », projet de loi de finances, Tome IV Outre-mer, 22 novembre 2018, p. 10 (www.senat.fr/rap/a18-148-4/a18-148-4_mono.html).

⁽⁵⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, *op. cit.*, § 272, p. 77.

Contestation de la souveraineté :
quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?

Les Outre-mer conditionnent et façonnent la culture stratégique française et font de la France un acteur singulier parmi ses partenaires européens ⁽⁶⁾ en l'obligeant à penser à l'échelle du globe. Être présent partout dans le monde permet d'analyser, de comprendre et de prendre en compte la dynamique et les évolutions probables de l'environnement stratégique de chacune des grandes régions où la France est présente. Les Outre-mer démultiplient ainsi les capacités de connaissance et d'anticipation, par la connaissance intime des zones de responsabilité confiées à chaque commandement supérieur et par le déploiement d'un réseau de capteurs ⁽⁷⁾ de renseignement. La France dispose ainsi de points d'appui le long des grands axes d'approvisionnements stratégiques au plus près des flux de matières premières, de marchandises et d'informations *via* les câbles sous-marins, notamment dans le canal du Mozambique, probable « mer du Nord du XXI^e siècle ⁽⁸⁾ », par lequel transitent déjà 30 % de la production mondiale de pétrole.

**Le deuxième domaine maritime du monde
et l'accès exclusif à de nombreuses ressources naturelles**

Parmi les attributs les plus significatifs de sa puissance ultramarine, la France possède depuis l'adoption en 1982 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer, dite de Montego Bay, la deuxième Zone économique exclusive (ZEE) du monde derrière les États-Unis et avant l'Australie. « Occupant les deux hémisphères et tous les azimuts, la ZEE française est la seule sur laquelle le soleil ne se couche jamais », comme le note, non sans une certaine emphase, un rapport sénatorial ⁽⁹⁾. Les Outre-mer, essentiellement les archipels du Pacifique, contribuent à hauteur de 97 % à ses 11,5 millions de km² d'espace de souveraineté, un espace supérieur au territoire chinois ou à ce que l'empire colonial à son apogée a apporté à la France ⁽¹⁰⁾. Le Royaume-Uni, autre ancien empire colonial, dispose quant à lui d'une ZEE de 6,8 millions de km².

En outre, la possibilité offerte par la convention de Montego Bay à un État côtier de prolonger le plateau continental sous sa juridiction jusqu'à 350 milles fait potentiellement du domaine maritime français le premier mondial ⁽¹¹⁾. La France bénéficie ainsi d'un accès exclusif à de nombreuses ressources, encore inexploitées pour certaines, en l'absence, à ce stade, de techniques d'exploitation durables et rentables.

⁽⁶⁾ *A fortiori* depuis le départ du Royaume-Uni et de ses neuf pays et territoires d'outre-mer (PTOM). La France est désormais l'État-membre de l'Union européenne comprenant le plus grand nombre de PTOM (6) et de régions ultrapériphériques (RUP-5), devant le Portugal (2 RUP), les Pays-Bas (2 PTOM), le Danemark (1 PTOM, 1 territoire *sui generis*) et l'Espagne (1 RUP).

⁽⁷⁾ Détachement avancé de transmissions (DAT) armés par la Direction du renseignement militaire (DRM) et centres de télémesures militaires (CTM) armés par la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE).

⁽⁸⁾ FOLLIOT Philippe, « Îles Éparses : françaises ! », *Revue Défense Nationale*, n° 823, octobre 2019, p. 33.

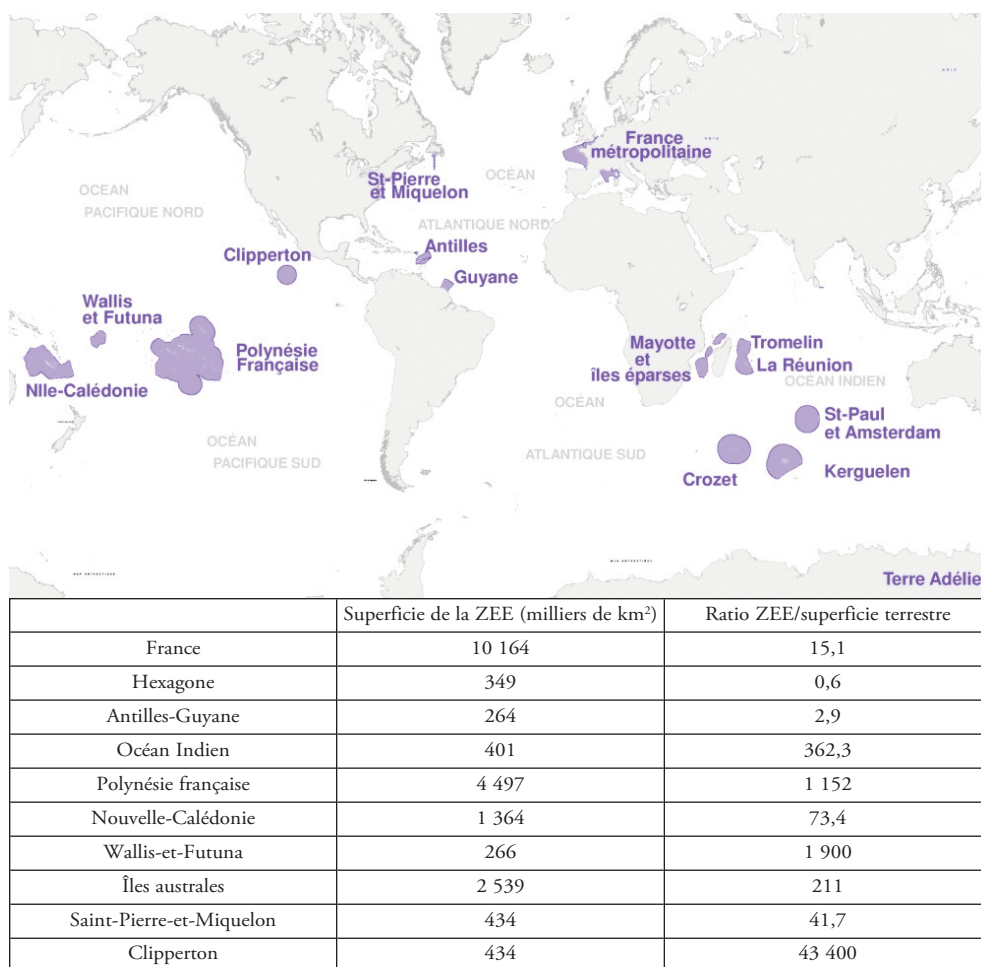
⁽⁹⁾ ANTOINETTE Jean-Étienne, GUERRIAU Joël et TUHELAVIA Richard, *Zones économiques exclusives (ZEE) ultramarines : le moment de vérité* (Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer), avril 2014, p. 13 (www.senat.fr/rap/r13-430/r13-4301.pdf).

⁽¹⁰⁾ VIAL Philippe, « La France et la mer depuis 1945 : une mutation inachevée », Service historique de la Défense, 2018, p. 5.

⁽¹¹⁾ C'est-à-dire le sol et le sous-sol sous-marins situés dans le prolongement des terres émergées. Le programme *Extraplac* a déjà permis cette extension en Guyane, dans le sud-ouest de la Nouvelle-Calédonie, dans les Antilles et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) depuis 2015. Des discussions sont en cours en ce qui concerne les îles Éparses, Saint-Martin, Clipperton et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Contestation de la souveraineté :
quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?

Il s'agit essentiellement de ressources halieutiques, mais également de ressources énergétiques fossiles et de métaux stratégiques dont la pénurie est annoncée alors même que leur emploi ne cesse de croître. Sous l'effet de la hausse des cours et du développement de nouvelles technologies d'extraction, ces ressources encore mal évaluées constituent un potentiel de développement extrêmement important. La ZEE française pourrait receler notamment des ressources pétrolières et gazières dans le canal du Mozambique et au large de la Guyane, ainsi que des ressources minérales particulièrement convoitées comme le cobalt, l'indium et le germanium sous forme de nodules polymétalliques, d'amas sulfurés et de boues rares dans les eaux des territoires du Pacifique.



Carte : Les ZEE françaises ⁽¹²⁾

⁽¹²⁾ ANTOINETTE Jean-Étienne, GUERRIAU Joël et TUHEJAVA Richard, *op. cit*, Annexe 3 : Les ZEE françaises, p. 132.
Carte : Louhansk/Wikimedia

Contestation de la souveraineté :
quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?

Une fragilisation évidente des moyens d'assurer la souveraineté française

Les forces de souveraineté, réparties dans les trois grands bassins océaniques, ont vocation à assurer une présence permanente dans les territoires d'Outre-mer. Progressivement mis en place depuis les années 1960, ce dispositif a évolué au gré des priorités stratégiques et des transformations de la Défense. C'est au milieu des années 2000, à l'occasion de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la publication du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, que ce dispositif a été le plus profondément bouleversé, strictement recentré sur les missions de défense et drastiquement réduit ⁽¹³⁾. Alors que cette réduction devait s'accompagner d'une augmentation concomitante des capacités des forces de sécurité intérieure et de sécurité civile, aucun effort n'a finalement été engagé en ce sens.

Dans un contexte général de désengagement de l'État, le recours aux moyens structurellement polyvalents des armées est donc resté indispensable pour assurer la sauvegarde des populations notamment en cas de catastrophes naturelles, la plupart des territoires ultramarins étant en effet soumis à d'importants risques naturels, sismiques et climatiques. Dès 2013, le *Livre blanc* a dressé le constat d'un « risque important de rupture capacitaire qui pourrait entraîner l'État à ne plus pouvoir remplir de façon appropriée l'ensemble des missions qui lui incombent dans les Outre-mer » ⁽¹⁴⁾. Les mesures énergiques qui s'imposaient pour affirmer la souveraineté française, tant vis-à-vis de ses alliés et de ses compétiteurs que vis-à-vis de ses citoyens ultramarins ⁽¹⁵⁾, n'ont toutefois pas été prises. Il a fallu attendre la *RSDSN* de 2017 et la Loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 pour que cette tendance commence à s'inverser, notamment sur le plan maritime ⁽¹⁶⁾. Dans l'intervalle, les forces de souveraineté sont arrivées à un point de tension extrême qui affecte toutes les capacités, tant d'action que de rayonnement dans le cadre de la diplomatie de défense.

Dans le domaine maritime, l'immensité de nos ZEE, systématiquement envisagée comme une source de puissance, constitue également une faiblesse. Selon une autre image employée par les sénateurs, « la présence sur l'ensemble des ZEE s'apparente au remplissage du tonneau des Danaïdes » ⁽¹⁷⁾, au regard des moyens présents pour assurer une présence régulière et une capacité significative à agir et à faire valoir nos droits. Dimensionnée au plus juste, dans la perspective d'une montée rapide et régulière du parc *A400M* permettant l'envoi de moyens depuis la Métropole, la flotte

⁽¹³⁾ Les effectifs sont ainsi passés de 8 700 hommes en 2008 à 7 150 hommes en 2018 avec une proportion croissante de personnels « tournants » détachés pour quelques mois. TENENBAUM Élie avec PAGLIA Morgan et RUFFIE Nathalie, « Confettis d'empire ou points d'appui ? L'avenir de la stratégie française de présence et de souveraineté », *Focus stratégique*, Centre des études de sécurité de l'Ifri, février 2020, tableau I-2, p. 28 (www.ifri.org/).

⁽¹⁴⁾ *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2013, p. 33 (www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/).

⁽¹⁵⁾ L'ouragan *Irma* qui a dévasté l'île de Saint-Martin en août-septembre 2017 a servi de révélateur à ces fragilités internes, mais aussi à la relative faiblesse des moyens disponibles pour projeter les spécialistes et les matériels nécessaires aux opérations de secours.

⁽¹⁶⁾ Remplacement progressif des patrouilleurs *P400*, repoussé à deux reprises en 2009 et 2014, par 3 *Patrouilleurs Antilles-Guyane (PAG)*, livrés en 2017 et 2019 (pour le dernier), et 6 *Patrouilleurs outre-mer (POM)* commandés en décembre 2019 qui devraient entrer en service entre 2022 et 2025 (La Réunion, Nouvelle-Calédonie et Polynésie). Livraison de 4 *Bâtiments de soutien et d'assistance outre-mer (BSAOM, ex-Bâtiments multimissions, B2M)* en remplacement des 5 *Bâtiments de transport légers (Batal)* retirés du service.

⁽¹⁷⁾ ANTOINETTE Jean-Étienne, GUERRIAU Joël et TUHEIYA Richard, *op. cit.*, p. 66.

Contestation de la souveraineté :
quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?

de transport déployée Outre-mer a souffert de la disparition des *C-160 Transall* et de leur remplacement par des *CN-235 Casa* aux capacités d'emport et au rayon d'action plus limités. Cette réduction de capacité remet fortement en cause la mobilité intra-théâtre quand ce n'est pas la capacité à remplir certains contrats opérationnels. Quant à la composante terrestre, « sa principale faiblesse ne dépend pas d'elle, puisqu'il s'agit de sa mobilité réduite ⁽¹⁸⁾ ». De fait, hormis en Guyane, où les opérations *Harpie* et *Titan* ⁽¹⁹⁾ justifient de moyens plus conséquents, les capacités des unités de l'Armée de terre sont limitées, notamment en raison d'un vieillissement généralisé de leurs matériels et de leurs véhicules, tous d'ancienne génération, dont la disponibilité est de plus en plus difficile à garantir.

Cette réduction du dispositif militaire est d'autant plus préoccupante que le changement climatique et la pression migratoire aggravent les risques naturels et sociaux propres aux Outre-mer, mettant les armées en première ligne, hors du champ strictement militaire. Les territoires ultramarins sont en effet « aux avant-postes » du changement climatique, ce qui impose un devoir de protection particulier à l'État. Ils font partie des territoires les plus vulnérables face à l'augmentation prévisible de la force des cyclones et à l'élévation du niveau de la mer. Cette dernière pourrait conduire, non seulement à la disparition de portions du territoire français en raison de leur très faible élévation, mais également des ZEE qui leur sont associées. Les atolls de l'archipel des Tuamotu sont menacés à l'instar d'autres micro-États du Pacifique ; certaines des îles Éparses également.

Un rapport sénatorial note en outre que « les enjeux de l'adaptation aux dérèglements climatiques dans les territoires ultramarins se posent de manière particulièrement aiguë et urgente en raison des vulnérabilités propres à ces territoires » ⁽²⁰⁾. Ces risques naturels pèsent en effet sur des sociétés souvent fragiles, marquées par un fort taux de délinquance, de chômage et de pauvreté ainsi que de profondes inégalités sociales. Autre phénomène aggravant, des territoires comme Mayotte et la Guyane sont soumis à une pression migratoire croissante qui met à mal la cohésion sociale, détériore la sécurité publique au point que les armées sont amenées à participer à la lutte contre l'immigration illégale. Mayotte apparaît comme le territoire emblématique de ces risques et de ces fragilités. Cumulant immigration massive, risque majeur du stress hydrique et risque sismique, le plus récent des départements français met véritablement la Métropole au défi d'assumer pleinement sa souveraineté avec des moyens extrêmement comptés.

⁽¹⁸⁾ TENENBAUM Élie avec PAGLIA Morgan et RUFFIE Nathalie, *op. cit.*, p. 66.

⁽¹⁹⁾ Missions intérieures respectivement de lutte contre l'orpaillage illégal et de protection du Centre spatial guyanais (CSG) de Kourou.

⁽²⁰⁾ DANTEC Ronan et ROUX Jean-Yves, « Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à la prospective sur l'adaptation de la France aux dérèglements climatiques à l'horizon 2050 », mai 2019, p. 97 (www.senat.fr/rap/r18-511/r18-5111.pdf).

Une souveraineté ouvertement contestée, des ressources de plus en plus pillées

De multiples contestations politiques

En bruit de fond de ces contestations, la critique de l'héritage colonial de la France continue à se faire entendre, notamment au sein des Nations unies. Deux territoires sous souveraineté française, la Nouvelle-Calédonie depuis 1986 et la Polynésie française depuis 2013 ⁽²¹⁾, sont ainsi inscrits sur la liste des territoires non autonomes établie par le Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux ⁽²²⁾. Celui-ci offre une tribune internationale aux partis indépendantistes présents dans ces territoires : le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) en Nouvelle-Calédonie et le *Tavini hui ra'aatira* (« Servir le peuple polynésien ») en Polynésie. Si l'on ne peut que se satisfaire du renoncement des partis indépendantistes à l'usage de la violence politique, comme en témoigne la tenue dans des conditions satisfaisantes du référendum d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie, ces revendications, que des puissances concurrentes peuvent soutenir discrètement, n'en constituent pas moins une vulnérabilité.

De fait, les litiges sont essentiellement internationaux. Les frontières des espaces sous juridiction française ne sont pas encore complètement délimitées ni pleinement reconnues, et de fait ou pas toujours respectées par un certain nombre d'acteurs ⁽²³⁾. Ainsi, une trentaine de désaccords internationaux sur la délimitation des ZEE persistent et font l'objet d'âpres discussions. Si certains peuvent sembler anecdotiques, comme la délimitation de la zone de l'étang aux Huîtres sur l'île de Saint-Martin partagée avec les Pays-Bas, d'autres différends remettent plus directement en cause la souveraineté de la France et sont porteurs de davantage d'enjeux politiques, environnementaux, économiques et stratégiques. On peut notamment retenir les revendications de Madagascar sur les îles Éparses dans le canal du Mozambique, de l'île Maurice sur Tromelin, du Mexique sur l'atoll de Clipperton, du Vanuatu sur les îlots de Marshall et Hunter. Pour être complet, il faut citer la revendication de l'archipel des Comores sur Mayotte et signaler la persistance de tensions aux frontières terrestres de la Guyane, en particulier avec le Suriname le long du fleuve Maroni, et de façon plus anecdotique avec le Brésil le long de la plus longue frontière terrestre de la France (730 km), dont les légionnaires et marsouins ⁽²⁴⁾ entretiennent les bornes au plus profond de la forêt amazonienne.

⁽²¹⁾ Réinscription votée en mai 2013 par l'Assemblée générale des Nations unies (Agnu) malgré l'opposition de l'Assemblée de la Polynésie française.

⁽²²⁾ Communément appelé « Comité spécial des Vingt-Quatre », cet organe a été créé en 1961, par l'Agnu afin d'étudier l'application de la Déclaration sur la décolonisation. Il formule chaque année des recommandations en vue de mobiliser l'opinion publique internationale en faveur du processus de décolonisation (www.un.org/).

⁽²³⁾ ANTOINETTE Jean-Étienne, GUERRIAU Joël et TUHEIAVA Richard, *op. cit.*, p. 61.

⁽²⁴⁾ Surnom donné aux soldats des Troupes de Marine.

Les ressources ultramarines particulièrement convoitées et parfois pillées

À l'exception de Mayotte et de la Guyane, ces différends frontaliers portent sur des îlots inhospitaliers et inhabités. Ils mettent essentiellement en lumière les convoitises que suscitent les ressources présentes dans les ZEE et en premier lieu les ressources halieutiques. Ces dernières excitent d'autant plus d'appétits, qu'en raison de la politique stricte de préservation de la ressource appliquée par la France, les ZEE françaises constituent des sanctuaires pour certaines espèces très recherchées. Ce que l'on peut qualifier de « pêche pillage » est observable dans l'ensemble des Outre-mer. Parmi les épisodes récents les plus marquants, on peut noter la campagne de pêche illégale menée en 2017 dans les eaux de la Nouvelle-Calédonie par une flottille de bateaux de pêche vietnamiens, désignés sous le terme de « *blue boats* ». Particulièrement élaborée, elle faisait notamment appel à des bâtiments mères assurant un soutien logistique depuis la haute mer. Dans le canal du Mozambique, autour des îles Éparses, la Marine nationale a saisi, pour l'année 2018, 70 tonnes de poissons illégalement pêchés. En Guyane, en dépit d'une coopération étroite avec les autorités de Brasília, de nombreux bateaux de pêche brésiliens, motivés par une demande croissante d'Extrême-Orient n'hésitent pas à affronter violemment la Marine nationale et la gendarmerie maritime. Quant aux immenses ressources potentiellement exploitables dans les fonds marins, les campagnes de forages exploratoires de la Turquie dans les eaux territoriales chypriotes tendent à montrer qu'elles pourraient, tôt ou tard, être également menacées.

Cette convoitise n'est pas limitée aux étendues océaniques. L'exploitation illégale de l'or en Guyane constitue un autre exemple marquant du pillage des ressources françaises. Malgré les efforts entrepris pour limiter l'orpaillage illégal, l'opération *Harpie* ne parvient pas à stopper le phénomène et fait face à des « *garimpeiros* »⁽²⁵⁾ organisés et souvent violents qui profitent aisément de la porosité des frontières avec le Suriname et le Brésil. On estime que chaque année plus de 10 tonnes d'or, soit environ 440 millions d'euros, sont ainsi volées à la France⁽²⁶⁾, au prix d'une dégradation importante de l'environnement due à l'exploitation anarchique des gisements et notamment à l'utilisation massive de mercure.

Une menace de plus en plus forte dont la France ne prend pas assez conscience

Face à ces contestations, l'État français a depuis des années adopté une attitude conciliante et privilégie la voie de la négociation, sans tout mettre en œuvre pour rappeler et faire respecter sa souveraineté. Faute de moyens et sans le dire, l'État renonce à agir. L'accord de pêche signé en 2007 avec le Mexique autorise ainsi les navires mexicains à pêcher dans la ZEE de Clipperton, particulièrement riche en thons, sans verser de redevance et sans limites de quantité⁽²⁷⁾. En 2014, un rapport sénatorial dressait en

⁽²⁵⁾ Nom d'origine portugaise désignant les chercheurs d'or.

⁽²⁶⁾ GASSILOU Thomas, « Guyane : exploiter l'or, seul moyen pour protéger durablement la forêt ? », *Revue Défense Nationale*, n° 823, octobre 2019, p. 48.

⁽²⁷⁾ GIRAUD Jean-Philippe, « Zone économique exclusive française, 11 millions de km², pour quoi faire ? », *S'engager par la plume – La parole à la jeunesse*, Association nationale des auditeurs jeunes de l'Institut des hautes études de défense nationale, mars 2016, pp. 155-174 (www.ihedn.fr/sites/default/files/atoms/files/sengager_par_la_plume_web.pdf).

Contestation de la souveraineté :
quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?

la matière un constat très sévère, jugeant que la France n'assumait pas ses responsabilités et que cette insuffisante affirmation de la souveraineté française induisait une fragilité croissante ⁽²⁸⁾. À la même période, le sujet de la souveraineté dans les Outre-mer a été porté à l'Assemblée nationale par le député du Tarn, Philippe Folliot, qui s'est fait le héraut et le défenseur de ces territoires français isolés. Il est parvenu, en 2013 puis en 2017, à faire échouer la ratification du Traité de cogestion de Tromelin avec l'île Maurice signé en 2010. Cependant, en 2019, le président Macron s'est engagé dans une démarche analogue avec Madagascar, en initiant une commission mixte sur les îles Éparses qui doit rendre ses conclusions en juin 2020. Autant cette initiative a pu passer inaperçue en France métropolitaine, autant elle constitue pour les autorités malgaches un projet politique fédérateur. Projet qui pourrait *in fine* bien faire les affaires de la Chine qui, de façon discrète, mais déterminée, appuie les revendications de Tananarive.

Car au-delà de la question de principe sur « l'unité et l'indivisibilité de la République », c'est bien la réalité du contexte international qui amène à s'interroger sur le bien-fondé de l'attitude française. Derrière les revendications territoriales de Maurice ou de Madagascar sur des territoires français, l'ombre portée de grands compétiteurs stratégiques, et en particulier de la Chine, est en effet de plus en plus aisée à discerner. L'imbrication de ces enjeux de souveraineté locale avec les grandes tensions géopolitiques internationales de plus en plus étroite ⁽²⁹⁾. Or, ce changement d'échelle devrait nous inciter à réfléchir et à prendre conscience de l'ampleur de la menace dans un contexte stratégique marqué par la fragilisation du droit international et des grands principes qui fondent la souveraineté ultramarine de la France. Sous couvert de son initiative « une ceinture, une route », la Chine s'est lancée résolument dans l'établissement et l'élargissement d'une vaste zone d'influence en s'appuyant notamment sur des capacités d'investissements colossales. Dans le Pacifique, cette poussée chinoise est d'ores et déjà considérée comme une menace sécuritaire par les États-Unis et les puissances régionales comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande qui ont commencé une stratégie de « *roll back* ». Si la perception d'un danger immédiat est moindre en France, un certain nombre de signaux doivent être suivis avec attention et sans naïveté. Au-delà de ses intérêts économiques de captation de ressources et de contrôle des flux, la Chine poursuit également un objectif politique, les micro-États du Pacifique représentant un poids non négligeable à l'Assemblée générale des Nations unies ⁽³⁰⁾. La dimension militaire, par la constitution progressive d'un réseau de points d'appui jusque dans le Pacifique sud, est par ailleurs évidente.

Le Vanuatu est emblématique de ce néo-colonialisme économique. Présente depuis les années 1980 et l'indépendance de cet ancien *condominium* franco-britannique des Nouvelles-Hébrides, la Chine a désormais largement supplanté la France comme premier investisseur et partenaire commercial. Pékin mise également sur la coopération

⁽²⁸⁾ ANTOINETTE Jean-Étienne, GUERRIAU Joël et TUHEIAYA Richard, *op. cit.*, p. 13.

⁽²⁹⁾ TENENBAUM Élie avec PAGLIA Morgan et RUFFIE Nathalie, *op. cit.*, p. 119.

⁽³⁰⁾ Notamment dans le cadre de sa lutte d'influence avec Taïwan, la Chine mettant en œuvre une diplomatie du « carnet de chèque » pour réduire le nombre de pays reconnaissant l'île.

Contestation de la souveraineté :
quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?

culturelle et militaire pour établir des liens étroits avec Port-Vila (capitale du Vanuatu). Les investissements chinois ont permis notamment la construction d'infrastructures portuaires potentiellement duales, capables d'accueillir des bâtiments militaires. En quelques années, la Chine est parvenue à s'implanter solidement dans une zone d'influence française à 550 km de la Nouvelle-Calédonie. Outre l'érosion de sa capacité d'influence, la France doit être attentive à préserver son indépendance dans certains secteurs économiques et dans certaines infrastructures stratégiques. Outre un intérêt chinois marqué pour l'aéroport international de Tahiti-Faaa, la Polynésie française fait d'ores et déjà l'objet d'investissements importants, notamment dans une ferme piscicole sur l'atoll d'Hao. Or, cet ancien site du centre d'essais du Pacifique (CEP) dispose en plein Pacifique d'une piste d'aviation de 3 000 m, un bel effet d'aubaine, voire un bel exemple de stratégie indirecte... En outre, en Polynésie, la Chine cherche à s'appuyer sur une communauté chinoise industrielle et influente. Pékin entretient avec cette dernière des relations étroites par le biais d'un consulat très actif, et voit certainement en elle une population « activable » de choix pour ses services. Particulièrement marquée dans le Pacifique, la poussée stratégique de la Chine n'est pas pour autant limitée à cet océan. Ainsi, dans l'océan Indien, on constate une présence et une influence grandissante de la Chine dans tous les secteurs à Madagascar ou dans les Comores, mais également sur notre territoire national, à La Réunion. Enfin, dans les Caraïbes, la Chine est d'ores et déjà un partenaire commercial important du Brésil et cette tendance va en s'accroissant.

Terrain de compétition économique et de luttes d'influence, les vastes ZEE ultramarines constituent, pour la puissance qui a théorisé la « guerre hors limites ⁽³¹⁾ », des « zones grises » idéales, c'est-à-dire situées en deçà du double seuil de l'agression et de l'attribution. Afin d'asseoir leur souveraineté dans des zones contestées en mer de Chine, les Chinois ont par exemple mis sur pied une milice paramilitaire sous l'autorité du Parti communiste pour se livrer à des activités de pêche illégales. Ce mode d'action pourrait progressivement être importé dans les ZEE françaises, or « le déploiement d'une force navale dans une zone maritime riche en ressources minières ou halieutiques, y compris une zone sous juridiction (ZEE) d'un État tiers, [est] explicitement autorisé par la Convention de Montego Bay, [un tel acte] reste en deçà du seuil de l'agression ⁽³²⁾ ». Citant l'amiral James Stavridis ⁽³³⁾, qui estimait en 2017 que la prochaine guerre serait commencée par un conflit lié à la pêche, l'amiral Prazuck, chef d'état-major de la Marine, s'interroge sur notre possible réaction à ce type d'action, de plus en plus probable à mesure qu'augmentent les convoitises dont font l'objet nos ressources halieutiques : « une ressource vitale pour des dizaines de millions d'êtres humains, pillée dans des proportions gigantesques par des flottilles quasi militaires : n'est-il pas temps d'y consacrer des moyens coordonnés à la mesure des enjeux de sécurité alimentaire ? ⁽³⁴⁾ ».

⁽³¹⁾ Titre de l'ouvrage de réflexion stratégique de deux colonels de l'Armée de l'air chinoise : QIAO Liang et WANG Xiangsui, *La Guerre hors limites*, Rivages, 2006, 310 pages.

⁽³²⁾ PRAZUCK Christophe, « En deçà de la guerre, au-delà de la paix : les zones grises », *Revue Défense Nationale*, n° 828, mars 2020, p. 31.

⁽³³⁾ Amiral américain, ancien commandant en chef des Forces alliées en Europe (SACEUR) de 2009 à 2013.

⁽³⁴⁾ PRAZUCK Christophe, *op. cit.*, p. 32.

Contestation de la souveraineté :
quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?

Concomitamment, mais de manière plus discrète, on observe également un retour russe à Madagascar, point d'appui important du bloc soviétique pendant la guerre froide ⁽³⁵⁾. Les départements français d'Amérique pourraient voir leur environnement régional dégradé par la crise du Venezuela, pays qui entretient par ailleurs des liens de coopération militaire étroits avec la Russie ⁽³⁶⁾. Les Outre-mer, jusqu'alors relativement marginalisés, reviennent insensiblement dans le « grand jeu » stratégique, caractérisé par une compétition exacerbée et le recours désinhibé à la force, ou à tout le moins à des modes d'action contraires au droit.

Remettre en cohérence ambitions et moyens

Face au constat de la fragilisation de son influence, alors que les risques s'aggravent et que des menaces se précisent, une attitude attentiste de la France n'est plus permise, car elle rendrait définitivement incantatoires ses ambitions globales et sa souveraineté.

Dans le domaine politique et diplomatique, renforcer l'intégration régionale des Outre-mer

Une telle ambition ne saurait être portée efficacement qu'en affichant une ferme volonté politique et en adoptant une stratégie globale et un narratif centrés sur nos intérêts, la prospérité de nos territoires et la puissance de la France. Pour cela, la gouvernance des Outre-mer devrait être réexaminée en renforçant les capacités de prospective du ministère de l'Outre-mer (MOM). Ce dernier est aujourd'hui principalement chargé de la coordination et de l'adaptation de multiples politiques sectorielles, essentiellement dans le domaine socio-économique. Cet effort permanent de coordination et de plaidoyer ne permet pas de consacrer suffisamment de ressources à la réflexion stratégique et prospective globale. La multiplication des délégués interministériels chargés de questions ultramarines en témoigne.

Les capacités du MOM pourraient être renforcées par une cellule dédiée à la réflexion stratégique, à laquelle des officiers supérieurs seraient à nouveau associés ⁽³⁷⁾. Ce renforcement des capacités d'anticipation et de planification devrait par ailleurs s'accompagner d'une densification du maillage diplomatique en affectant, auprès de chaque préfet et haut-commissaire, un conseiller diplomatique chargé de l'intégration régionale de chaque territoire, en complément des trois ambassadeurs à la coopération régionale placés sous double tutelle du MOM et du ministère des Affaires étrangères. L'avenir des Outre-mer passe en effet par leur intégration dans leur environnement et ce que M. Lechervy, ancien ambassadeur de France auprès de la Communauté du Pacifique (CPS ⁽³⁸⁾), décrit comme un « mini-latéralisme de concertation et

⁽³⁵⁾ Signature d'un protocole d'accord de coopération militaire le 29 septembre 2018.

⁽³⁶⁾ TENENBAUM Élie avec PAGLIA Morgan et RUFFIE Nathalie, *op. cit.*, p. 93.

⁽³⁷⁾ Jusqu'en 2011, le ministre des Outre-mer disposait d'un conseiller militaire.

⁽³⁸⁾ Ex-Commission du Pacifique Sud.

Contestation de la souveraineté :
quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?

d'action ⁽³⁹⁾ ». Sans de telles politiques de voisinage ambitieuses et actives, la France risque de demeurer perçue comme une puissance européenne occasionnellement présente plutôt qu'un acteur légitime et impliqué dans la région.

Dans l'Indo-Pacifique, les moyens déployés par la France demeurent particulièrement modestes au regard de l'immensité de la région et des défis qui se profilent. Cette faiblesse relative incite naturellement à une politique partenariale particulièrement active. La stratégie de défense de la France dans cette zone géographique présentée en 2019 témoigne de sa volonté d'intégration. Il s'agit de faire de la France un partenaire pleinement impliqué dans la gestion des problématiques communes, crédible et de confiance. À cet égard, notre pays s'appuie essentiellement, dans l'océan Indien, sur le partenariat stratégique conclu avec l'Inde en 1998. Dans ce cadre, la France a notamment ouvert en 2018 ses bases navales aux navires de la marine militaire indienne et initié des projets de mutualisation de la surveillance des ZEE, comme le déploiement d'un avion de patrouille maritime indien à La Réunion, et de façon plus ambitieuse le développement d'une constellation commune de satellites d'observation ⁽⁴⁰⁾.

Dans le Pacifique, le partenariat franco-australien signé en 2016 constitue la clé de voute de l'intégration française. Il a été renouvelé et approfondi en 2017 à la faveur du contrat gagné par Naval Group pour la fourniture de 12 sous-marins *Scorpène* et sert de cadre à des exercices communs. En outre, l'accord FRANZ ⁽⁴¹⁾ liant Cambera, Wellington et Paris depuis 1992 vise à « coordonner et rationaliser l'aide civile et militaire aux États et territoires du Pacifique insulaire victimes de catastrophes naturelles ». Il apporte une dimension concrète à la politique de la France vis-à-vis des micro-États insulaires tout en facilitant une meilleure compréhension et acceptation du rôle régional des forces de souveraineté. Une telle stratégie de défense pourrait, par ailleurs, être déclinée dans le bassin atlantique, où la coopération internationale s'articule essentiellement avec les États-Unis dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants ⁽⁴²⁾.

Dans le domaine militaire, adapter les forces de souveraineté aux enjeux du XXI^e siècle

La souveraineté française doit naturellement s'appuyer sur un renforcement de notre capacité à agir, véritable gage de crédibilité. L'actualisation de la LPM 2019-2025 devra en particulier confirmer le rééquilibrage des forces de souveraineté pour retrouver un socle de capacités indispensables. Ce premier effort visant essentiellement à « réparer » devra impérativement être poursuivi par la modernisation et l'adaptation des forces de souveraineté aux nouvelles menaces. À ce stade, leurs capacités ne sont pas dimensionnées pour « un environnement marqué par la rivalité, la contestation et

⁽³⁹⁾ LECHERY Christian, « La place des outre-mer océaniens dans la politique Indo-Pacifique de la France », *Revue Défense Nationale*, n° 823, octobre 2019, p. 31.

⁽⁴⁰⁾ TENENBAUM Élie avec PAGLIA Morgan et RUFFIE Nathalie, *op. cit.*, p. 122.

⁽⁴¹⁾ Pour France, Australie et Nouvelle-Zélande.

⁽⁴²⁾ La France participe notamment à la *Joint Inter Agency Task Force South* qui lutte contre le trafic de stupéfiants ; « 20 % des 250 à 300 tonnes de cocaïne destinées au marché européen transiteraient par la mer des Caraïbes », selon GANDILHON Michel, « Les Antilles françaises (Martinique, Guadeloupe, Saint-Martin) et la Guyane : au cœur du trafic international de cocaïne », OFDT, 27 juin 2014 (www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/eisxmgub.pdf).

Contestation de la souveraineté :
quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?

la subversion ⁽⁴³⁾ ». Il conviendra de tenir compte du fait que l'environnement immédiat de nos Outre-mer sera probablement plus instable et que nos moyens devront être *a minima* plus dissuasifs envers nos compétiteurs – notamment les capacités de détection et d'agression des futures frégates de surveillance, à l'horizon 2035 – mais également plus crédibles envers nos partenaires, une préoccupation affichée par Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'Armée de terre, qui juge que nos moyens en Nouvelle-Calédonie ne sont « pas à la hauteur de notre coopération avec les Australiens ⁽⁴⁴⁾ ». Cet effort au profit des Outre-mer doit bien évidemment rester raisonnable, soutenable et adapté aux spécificités de chaque territoire ⁽⁴⁵⁾. Les volumes considérés sont relativement faibles et permettraient à bon compte de monter en gamme. Dans le domaine aérien, l'achat et la mise en place d'un avion de transport tactique, le *C-130J*, adapté aux terrains sommaires par grand bassin océanique augmenterait ainsi significativement l'autonomie des forces. De même, la mise en place Outre-mer de quelques exemplaires du futur avion de patrouille maritime, capables de surveiller de vastes zones, constituerait une réelle plus-value.

Les commandants supérieurs pourraient en outre être chargés de la rédaction et de la conduite d'un plan stratégique régional. Dans ce cadre, une stratégie déclaratoire et démonstrative à l'égard des puissances prédatrices incluant des exercices réguliers de projection de puissance, à l'image du déploiement de *Rafale* à La Réunion en 2019, permettrait de rappeler régulièrement notre détermination politique. De tels exercices gagneraient par ailleurs à impliquer nos partenaires, afin de valoriser nos points d'appui ultramarins face à des compétiteurs communs et de donner corps à l'initiative de *co-basing* proposée par la France dans le cadre des coopérations structurées permanentes. L'intérêt des emprises des forces de souveraineté comme plateformes de projection et *hubs* logistiques pourrait par ailleurs être valorisé dans d'autres formats en accueillant par exemple des exercices de projection de la *Combined Joint Expeditionary Force (CJEF)* franco-britannique ⁽⁴⁶⁾ ou de la *Very High Readiness Joint Task Force (VJTF)* de l'Otan ⁽⁴⁷⁾.

Par ailleurs, les capacités des commandements interarmées mériteraient d'être renforcées, en les dotant de toutes les compétences nécessaires pour appréhender le contexte régional, planifier et conduire des opérations dans tous les domaines de l'action militaire moderne, dont les champs cyber, informationnel et de l'influence, mais également de l'espace exo-atmosphérique. Déjà intimement liés à l'aventure spatiale française et européenne avec le Centre spatial guyanais (CSG), les Outre-mer constituent également autant d'atouts à valoriser dans le cadre d'une stratégie spatiale

⁽⁴³⁾ TENENBAUM Élie avec PAGLIA Morgan et RUFFIE Nathalie, *op. cit.*, p. 80.

⁽⁴⁴⁾ COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition du général d'armée Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'Armée de terre, sur le projet de loi de finances pour 2020 », 2 octobre 2019 (www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_def/115cion_def1920004_compte-rendu).

⁽⁴⁵⁾ Ainsi, l'Armée de terre pourrait faire le choix de doter certains territoires comme la Nouvelle-Calédonie de *Véhicules de l'avant blindés (VAB)* en profitant de l'entrée en service des véhicules du programme *Scorpion*.

⁽⁴⁶⁾ Force expéditionnaire conjointe franco-britannique, non permanente et forte de 3 500 à 5 000 hommes, prévue par le Traité de Lancaster House en 2010.

⁽⁴⁷⁾ Fer de lance de la Force de réaction de l'Otan (*NRF*), annoncée en 2014 au sommet du Pays de Galles et devant compter à terme jusqu'à 25 000 hommes qui peuvent être déployés en 5 jours partout dans le monde.

Contestation de la souveraineté :
quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?

ambitieux. Ils pourraient notamment permettre de développer notre dispositif de surveillance des objets spatiaux. Comme le souligne un rapport parlementaire sur le secteur spatial de défense ⁽⁴⁸⁾, les forces de souveraineté pourraient jouer un rôle innovant à l'heure de la militarisation de l'Espace. Ainsi, le successeur du Grand réseau adapté à la veille spatiale (Graves), en cours de développement par l'Onera pour une mise en service à l'horizon 2030 ⁽⁴⁹⁾, pourrait être déployé en métropole et sur un territoire ultramarin, afin de gagner en sécurité et en efficacité. La création d'un Centre opérationnel de surveillance militaire des objets spatiaux (Cosmos) ultramarin permettrait en outre de sensibiliser encore davantage nos partenaires européens à l'intérêt des Outre-mer et de continuer à développer des coopérations dans ce secteur voire d'attirer de nouveaux partenaires, à l'instar de l'Inde.

Enfin, il serait judicieux de renforcer l'autonomie capacitaire des Outre-mer, notamment dans la perspective de crises simultanées limitant fortement l'envoi de renforts depuis la métropole. Outre la relance d'un effort de renforcement des capacités de sécurité civile, resté lettre morte à deux reprises, l'adaptation des structures des unités de l'Armée de terre pourrait permettre d'augmenter significativement leurs capacités en cas de catastrophes naturelles. Alors que le choix des unités Proterre ⁽⁵⁰⁾ et d'un plus petit dénominateur commun de compétences tactiques a été privilégié jusqu'à maintenant, une réflexion pourrait être lancée pour adapter les formats, les équipements et les savoir-faire des forces de souveraineté en tirant parti de l'expertise des formations militaires de sécurité civile. Sans prétendre à la création d'unités spécialisées pour les unités « tournantes », il s'agirait de renforcer leur socle de compétences techniques et d'adapter leur organisation en s'appuyant sur des cadres experts « permanents » à même de former et d'entraîner l'ensemble des personnels.

De la même manière que le service militaire adapté a constitué dans les années 1960 une réponse originale aux problèmes sociaux des Outre-mer, des solutions innovantes mériteraient d'être explorées pour inventer un format optimisé répondant au mieux au besoin. L'adaptation de la réserve opérationnelle pour constituer des unités de réserve spécialisées dédiées au secours et au déblaiement pourrait notamment constituer une piste intéressante et particulièrement valorisante pour la jeunesse ultramarine, dont il faut par ailleurs souligner qu'elle contribue de manière significative à la défense nationale par l'engagement de nombreux Ultramarins dans les armées. Parallèlement, la phase de volontariat du Service national universel (SNU) pourrait être orientée prioritairement vers les services de secours afin de développer une véritable « culture du risque » et de démultiplier la capacité de réponse immédiate.

⁽⁴⁸⁾ BECHT Olivier et TROMPILLE Stéphane, « Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission de la défense nationale et des forces armées, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le secteur spatial de défense », janvier 2019 (www.assemblee-nationale.fr/).

⁽⁴⁹⁾ Voir « 1^{er} système européen de veille spatiale *Graves* » (www.onera.fr/).

⁽⁵⁰⁾ Ces unités sont capables de remplir un socle de missions communes à toute l'Armée de terre, essentiellement de protection, sans considération d'arme ou de spécialité.

Contestation de la souveraineté :
quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?

Dans le domaine économique, exploiter raisonnablement et durablement nos ressources

Partant du constat de bon sens posé par le Premier ministre Édouard Philippe que « ce qui n'est pas surveillé est visité, ce qui est visité est pillé et ce qui est pillé finit toujours par être contesté ⁽⁵¹⁾ », une réflexion de fond sur la mise en valeur des ressources ultramarines doit être conduite pour dépasser la stricte logique défensive et de protection adoptée par la France. Votée fin 2017, la loi Hulot a par exemple mis fin aux forages exploratoires de Total au large de la Guyane, privilégiant un objectif « 0 carbone » pour l'Outre-mer, mais privant de fait le département et ses habitants de ressources qui auraient pu lui permettre d'accélérer son développement économique. De même, alors que l'orpaillage illégal en Guyane rapporte chaque année dix fois plus que l'activité légale, soit environ 440 millions d'euros, aucun projet d'exploitation industrielle n'a pu voir le jour, l'emblématique projet Montagne d'or étant notamment jugé incompatible avec les exigences de protection de l'environnement. Pourtant, des perspectives d'exploitation durable et raisonnée de nos ressources existent et mériteraient d'être explorées.

Dans le domaine de la pêche, la France, en envisageant la cogestion de certaines ZEE semble paradoxalement prête à faire des concessions en matière environnementale. Alors que l'essentiel de la pêche française est réalisé dans les eaux communautaires de l'Union européenne, la ZEE ultramarine française ne représente qu'une faible part des prises et son potentiel est largement sous-exploité. Les pratiques de pêche locales dans les Départements et régions d'outre-mer et collectivités d'outre-mer (Drom-Com) demeurent majoritairement artisanales et la faiblesse des infrastructures portuaires ne permet pas le développement d'une pêche hauturière et industrielle. Il en va de même pour l'aquaculture, encore limitée à la consommation locale, mais qui pourrait s'ouvrir à d'autres marchés. Seule une volonté politique ferme et durable peut changer la donne.

Enfin, la France devrait s'affirmer davantage au sein de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM), au sein de laquelle les Chinois sont très actifs. À ce stade, la volonté politique de développer l'exploitation sous-marine manque, notamment en raison de doutes sur les effets potentiels de l'exploitation minière sur les écosystèmes. Or, il s'agit vraisemblablement d'un terrain d'avenir qui justifie des investissements pour la recherche et une prise de risque.

**

Soumise à la fois à des risques naturels et sociaux majeurs et aux convoitises de plus en plus désinhibées de la part de différents compétiteurs, la souveraineté ultramarine de la France est contestée et fragile. Elle n'en demeure pas moins un pivot de notre positionnement comme puissance d'équilibre et doit, à ce titre, être impérativement renforcée. Les moyens ne sont certes pas illimités, mais le devoir national comme la nécessité stratégique imposent d'augmenter notre capacité à agir, tant pour assumer

⁽⁵¹⁾ Discours du Premier ministre à Toulon le 30 septembre 2017 (www.gouvernement.fr/).

Contestation de la souveraineté :
quelles réponses de la France dans ses Outre-mer ?

nos responsabilités que pour dissuader nos adversaires potentiels. La France doit retrouver pour ses Outre-mer une forme d'imagination stratégique afin d'optimiser ses moyens, d'augmenter son rayonnement et de conforter la confiance de ses partenaires régionaux.

Éléments de bibliographie

- Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2013, 160 pages (www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf).
- MINISTÈRE DES ARMÉES, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, 109 pages (www.defense.gouv.fr/).
- MINISTÈRE DES ARMÉES, *La stratégie de défense française en Indo-Pacifique*, 2019, 21 pages (www.defense.gouv.fr/).
- TENENBAUM Élie avec PAGLIA Morgan et RUFFIE Nathalie, « Confettis d'empire ou points d'appui ? L'avenir de la stratégie française de présence et de souveraineté », *Focus stratégique* n° 94, Centre des études de sécurité de l'Ifri, février 2020, 162 pages (www.ifri.org/).
- ANTOINETTE Jean-Étienne, GUERRIAU Joël et TUHEIAVA Richard, *Zones économiques exclusives (ZEE) ultramarines : le moment de vérité* (rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer), avril 2014, 382 pages (www.senat.fr/rap/r13-430/r13-4301.pdf).
- BECHT Olivier et TROMPILLE Stéphane, « Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement, par la commission de la défense nationale et des forces armées, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur le secteur spatial de défense », janvier 2019 (www.assemblee-nationale.fr/).
- DANIGO Pierre-Marie, « Les codes miniers de l'autorité internationale des fonds marins », mémoire de recherche (Master 2), Université Paris Nanterre, 2019, 136 pages.
- STRUVE DE SWIELANDE Tanguy (propos recueillis par DELAGE Thomas), « La Chine à la conquête de l'Indo-Pacifique ? », *Diplomatie* n° 53, octobre 2019.
- GIRAUD Jean-Philippe, « Zone économique exclusive française, 11 millions de km², pour quoi faire ? », *S'engager par la plume – La parole à la jeunesse*, Association nationale des auditeurs jeunes de l'Institut des hautes études de défense nationale, mars 2016, p. 155-174.
- FOLLIOT Philippe, « Îles Éparses : françaises ! », *Revue Défense Nationale*, n° 823, octobre 2019, p. 31-34.
- GARDIN (DU) Vincent et MAIRE Franck, « Le renouveau capacitaire Outre-mer », *Revue Défense Nationale*, n° 823, octobre 2019, p. 35-41.
- GASSILOUD Thomas, « Guyane : exploiter l'or, seul moyen pour protéger durablement la forêt ? », *RDN*, n° 823, octobre 2019, p. 47-53.
- LECHERY Christian, « La place des Outre-mer océaniques dans la politique Indo-Pacifique de la France », *RDN*, n° 823, octobre 2019, p. 18-24.
- MAGRAS Michel, « Avis n° 148 (2018-2019) présenté au nom de la commission des affaires économiques », projet de loi de finances, Tome IV Outre-mer, 22 novembre 2018, 36 pages (www.senat.fr/).
- MARILOSSIAN Jacques, « Les besoins navals pour l'Outre-mer : une ambition française ! », *RDN*, n° 823, octobre 2019, p. 25-30.
- MAROT Laurent, « Total met un terme à ses opérations de forage en Guyane », *Le Monde*, 28 février 2019 (www.lemonde.fr/).
- PRAZUCK Christophe, « En deçà de la guerre, au-delà de la paix : les zones grises », *Revue Défense Nationale*, n° 828, mars 2020 p. 29-32.
- TEISSEIRE Matthieu, « Les forces navales françaises outre-mer de 1945 à nos jours. L'illustration d'un potentiel de puissance inexploité ? », mémoire, École de guerre, 2018, 33 pages.
- VIAL Philippe, « La France et la mer depuis 1945 : une mutation inachevée », Service historique de la Défense, 2018, 12 pages.

Une Marine ambitieuse à l'horizon 2050

DAVID DESFOUGÈRES

| Capitaine de vaisseau, auditeur de la 69^e session du CHEM.

Couvrant 70 % de la surface du globe et abritant 80 % de la vie biologique et des ressources minérales, les mers et les océans représentent un enjeu économique et stratégique majeur. Dans un contexte de réchauffement climatique décrit comme alarmant, les décennies à venir verront les espaces aéromaritimes susciter des convoitises toujours plus nombreuses et souvent plus manifestes. La probabilité de les voir se métamorphoser en théâtres de tensions et de rivalités entre États va aller croissant. Ce constat est d'autant plus inquiétant que la mondialisation s'est adossée aux autoroutes de la mer pour commercer, liant entre eux les continents pour le meilleur comme pour le pire. Telle une toile d'araignée autour de la terre, ces lignes de communication sont ainsi devenues les artères économiques de nos pays, renforçant dès lors leur caractère stratégique.

La France possède le deuxième domaine maritime mondial derrière les États-Unis. Ses élites sont conscientes du potentiel que de tels espaces représentent et mesurent pleinement les responsabilités qui découlent de cette stature internationale. À l'aune de cette géographie maritime et au regard des tendances géostratégiques qui se dessinent aujourd'hui, la question de l'appétit de certaines puissances ne fait plus débat. Face à cette menace croissante de prédation, la France doit davantage prendre la mesure de la singularité géostratégique que lui confèrent ses espaces maritimes et s'émanciper de son tropisme territorial hexagonal. Il convient que notre pays appareille pour la haute mer, au service de ses intérêts, mais aussi de ceux de l'Europe. Pour cela, la France doit bâtir une Marine à la hauteur de ses ambitions.

Cette étude présente une analyse de l'environnement aéromaritime en tant qu'écosystème écartelé entre invariants et points de rupture, des orientations stratégiques et capacitaires de compétiteurs ciblés, ainsi qu'une esquisse des grands déterminants de la Marine nationale à l'horizon 2050.

L'environnement aéromaritime, un écosystème qui dicte ses règles

Prendre en compte les invariants

Dans un monde aéromaritime en perpétuelle évolution et dont l'accès se démocratise grandement à l'aune de progrès technologiques et industriels quotidiens,

certaines caractéristiques du milieu maritime n'évoluent pas, ou si peu qu'elles conduisent à les considérer comme immuables sur l'échelle de temps de cette réflexion. Ces invariants auront donc une influence pérenne sur la Marine et les missions qu'elle conduira à l'horizon de 2050.

La mer est un environnement naturellement inhospitalier, voire hostile, dont une des caractéristiques physiques demeure l'immensité, l'élongation de ses espaces et la profondeur de ses océans. Le principe de liberté d'action, cher à de nombreux stratégies au fil des siècles, restera donc primordial et un fondement même de l'action navale au cours des décennies à venir. Et, au-delà de conserver en tout temps la capacité à se mouvoir dans cet espace liquide, il conviendra aussi d'être en mesure de tenir la mer de longs jours durant et « d'occuper le terrain » face au développement de systèmes A2/AD⁽¹⁾ et certaines stratégies du fait accompli⁽²⁾.

La mer est également un espace logistique qui héberge en son sein les artères de l'économie mondiale ; les routes maritimes mais aussi les câbles sous-marins. Au gré de la géographie, certains *Choke Points*⁽³⁾ sont même devenus, au fil du temps, de véritables enjeux de pouvoir et leur libre accès restera à la fois une clef de lecture stratégique mais aussi une réalité économique, dont l'*Air Bashing*⁽⁴⁾ ne fera certainement que renforcer la prééminence. Le volet maritime de la nouvelle route de la soie illustre indubitablement cette invariance tant la stratégie chinoise apparaît aujourd'hui comme inscrite dans le temps long.

Espace de production et de richesse, cette caractéristique sera toujours d'actualité à l'horizon 2050 et sera vraisemblablement confortée si l'on en juge par les progrès en cours ou à venir dans le secteur de l'*offshore*. À titre d'exemple, les tensions entre Chypre et la Turquie depuis 1974 se reportent aujourd'hui dans la Zone économique exclusive (ZEE)⁽⁵⁾ de cette île stratégique de l'est de la Méditerranée où les ressources gazières du gisement Aphrodite⁽⁶⁾, découvert en 2011, font désormais l'objet de revendications turques affirmées de manière suffisamment brutale pour faire craindre le pire. Par ailleurs, la question des ressources halieutiques et des énergies maritimes renouvelables continuera d'être à la fois une préoccupation et un facteur clef du paysage aéromaritime. Pour faire face à ces nouveaux défis à la fois complexes et multiples, la Marine de demain devra donc penser sa polyvalence au plan technique mais aussi humain.

⁽¹⁾ *Anti Access/Area Denial* ou Dénier d'accès/Interdiction de zone.

⁽²⁾ Stratégie chinoise en mer de Chine méridionale (Îles Spratleys, Fiery Cross Reef...) ou la récente loi russe sur les transports imposant à tout navire militaire de demander l'autorisation d'emprunter les détroits du passage du Nord-Est à l'encontre de la réglementation internationale. BAUDU Hervé, « La route maritime du Nord, réalité et perspectives », p. 11 (https://lemarin.ouest-france.fr/sites/default/files/2019/12/16/etude_route_du_nord.pdf).

⁽³⁾ Passage stratégique ou goulet d'étranglement tel le canal de Panama, le canal de Suez, le détroit de Malacca, le détroit d'Ormuz ou encore le détroit de Bab-el-Mandeb.

⁽⁴⁾ *Air Bashing*, *Plane Bashing* ou *Flygskam* font référence au dénigrement autour du transport aérien et à la honte de prendre l'avion, au nom de la préservation de l'environnement.

⁽⁵⁾ Zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci : elle peut s'étendre jusqu'à un maximum de 200 milles marins à partir des lignes de base. Selon la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 – dite convention de Montego Bay –, chaque État côtier y maîtrise la pêche, la construction d'ouvrages et l'exploitation du sol et du sous-sol, mais la navigation y est libre pour tous, y compris pour des exercices militaires (www.un.org/).

⁽⁶⁾ Les réserves de ce gisement sont estimées à 127,4 milliards de mètres cubes de gaz.

Autre critère intrinsèque du monde maritime, les trafics perdureront et modéliseront inévitablement la Marine et ses modes d'actions. Qu'il s'agisse de spoliations halieutiques, de traite d'êtres humains ou de contrebande en tous genres, les mers et océans sont et resteront les théâtres d'une certaine impunité et des lieux de contournement de la loi. Et l'avènement de la surveillance spatiale ne pourra pas totalement, du moins au cours des trois prochaines décennies, éradiquer d'un coup de projecteur ces habitudes délictueuses séculaires. Là encore, la Marine devra être en capacité d'endiguer ou de contribuer à l'endiguement de ces trafics.

Enfin, le théâtre aéromaritime, celui de la haute mer, est un *res communis* ⁽⁷⁾ qui, au-delà des caractéristiques invariables précédemment énoncées, est aussi un lieu où touristes, sportifs, ou encore scientifiques, se côtoient de façon aléatoire dans l'indifférence ou la concorde. Malgré des évolutions barycentriques, ces cohabitations perdureront et façonneront, sans conteste, l'écosystème aéromaritime dans lequel évoluera la Marine des années 2050. De la même manière, malgré une crise latente du multilatéralisme, des critiques véhémentes à l'égard des instances onusiennes et de nombreux contentieux pour le contrôle des espaces et des ressources maritimes, en particulier dans les eaux dites « sous juridiction » ⁽⁸⁾, le droit international pour la mer, régi par la convention de Montego Bay ⁽⁹⁾, devrait perdurer dans une déclinaison proche de celle en vigueur aujourd'hui, tant un retour au non droit international dans les espaces maritimes serait funeste, voire létal pour l'économie mondiale.

Prendre en compte les facteurs de rupture

La territorialisation des mers, voire l'appropriation ou l'interdiction de zones géographiques complètes ⁽¹⁰⁾, sont des tendances constatées et lourdes de conséquences alors même que de nouveaux espaces maritimes s'ouvrent ⁽¹¹⁾. Les risques de confrontation se multiplient et la liberté de circulation hors de la haute mer est de plus en plus remise en cause ⁽¹²⁾. Avec sa culture de puissance maritime et ses quelque 11 millions de kilomètres carrés de ZEE, la France pourrait souffrir de ces entraves à la liberté de navigation et sera indéniablement une cible de choix au regard de ses attributs maritimes ⁽¹³⁾.

⁽⁷⁾ Expression latine utilisée en droit public et qui désigne une chose ou un bien commun, c'est-à-dire qui ne peut pas être appropriée, de par sa nature et est, de ce fait, accessible et utilisable par tous (Wikipédia).

⁽⁸⁾ Elles recouvrent les zones contiguës, les zones de pêche, les zones de protection écologique et les ZEE.

⁽⁹⁾ Le droit de la mer définit juridiquement, d'une part les espaces maritimes (eaux intérieures, mer territoriale, zone contiguë, ZEE, plateau continental, haute mer, régimes particuliers des détroits internationaux et des États archipels), d'autre part les droits et les devoirs des États dans ces espaces, notamment ceux de navigation et d'exploitation des ressources économiques, ainsi que ceux de la protection du milieu marin.

⁽¹⁰⁾ Par exemple mer de Chine et îles Spratleys ou Paracels, ou encore Méditerranée orientale et passage du Nord-Est le long des côtes sibériennes.

⁽¹¹⁾ Zones polaires, grands fonds, etc.

⁽¹²⁾ En mer de Chine, en Arctique et même en Méditerranée.

⁽¹³⁾ En 2010 déjà, un accord de cogestion signé avec l'île Maurice au sujet de l'île de Tromelin aurait pu aboutir à la concession, sans contrepartie, de ce minuscule îlot et ses 280 000 km² de ZEE aux Mauriciens si des mobilisations parlementaires ne s'étaient pas opposées à sa ratification en 2013 et en 2017 (www.senat.fr/leg/pjl11-299-conv.pdf).

L'activité maritime ⁽¹⁴⁾ et les acteurs augmentent, et avec eux la compétition pour l'accès aux espaces libres ou communs et leurs ressources. L'occurrence grandissante d'incidents, de crises et potentiellement de conflits accompagne cet appétit mondial gargantuesque. Ainsi, en 1969, Charles de Gaulle disait déjà : « L'activité des hommes se tournera de plus en plus vers l'exploitation des mers que les ambitions des États chercheront à dominer afin d'en contrôler les ressources ⁽¹⁵⁾ ». Cette analyse stratégique de la mer au sens large et de ses fabuleux atouts, que les années qui ont suivi n'ont pas démenti, est toujours d'actualité et doit guider nos réflexions pour les décennies à venir.

L'environnement est également un enjeu du futur monde aéromaritime. Qu'il s'agisse de préserver, autant que faire ce peu, les océans et les mers, ou de faire face aux conséquences inévitables ⁽¹⁶⁾ du réchauffement climatique, le paradigme maritime à l'horizon 2050, dont la délimitation même de notre ZEE à l'aune d'éventuelles submersions de certains de nos îlots ultramarins, modèlera notre Marine, ses capacités à détenir, ses missions et ses marins. L'environnement, dans son acception holistique, doit donc, d'ores et déjà, être pris comme un facteur incontournable et indissociable de la Marine de demain. Ces évolutions se matérialiseront par des contraintes environnementales plus importantes que le simple « passeport vert » ⁽¹⁷⁾ de nos bâtiments, par l'obligation d'installer des moteurs de propulsion plus écologiques ou des sources d'énergies renouvelables, mais également *via* les capacités que nous devons détenir. Ainsi, pour faire face à ces catastrophes naturelles en augmentation et demeurer en mesure d'évacuer nos ressortissants, nous devons conserver, voire accroître, nos capacités amphibies. Autant de changements que le monde en vivra en ce millénaire de prise de conscience de l'environnement et de ses enjeux !

En outre, la numérisation s'accélère et touche désormais tous les pans des opérations aéromaritimes, influant *de facto* la stratégie à venir. Parallèlement, le nivellement technologique conduit à ne plus considérer les espaces maritimes comme l'apanage des grandes puissances de ce monde. Dans ce contexte qui, de surcroît, voit de plus en plus le cyber et la maîtrise du spectre électromagnétique s'interpénétrer, notre Marine devra faire face à des compétiteurs toujours plus nombreux et avec qui la distanciation technologique ne sera probablement plus aussi discriminante qu'elle a pu l'être par le passé.

Demain, encore plus qu'aujourd'hui, le caractère hybride des conflits se révélera au monde. Il est également probable que les opérations sous le seuil ⁽¹⁸⁾ seront plus

⁽¹⁴⁾ La Cnuced (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement) estime que 90 % du trafic mondial emprunte les voies maritimes, et prévoyait dans son rapport annuel de 2019, avant la pandémie du Covid-19, une croissance annuelle du trafic maritime mondial de 3,4 % sur la période 2019-2024 (<https://unctad.org/>).

⁽¹⁵⁾ COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *La diplomatie et la défense des frontières maritimes de la France – Nos frontières maritimes : pour un projet politique à la hauteur des enjeux (Rapport d'information n° 3900)*, 29 juin 2016, Assemblée nationale, p. 23 (www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i3900.pdf).

⁽¹⁶⁾ Migrations de masse, crises alimentaires et hydriques, montée des eaux et catastrophes littorales, épisodes météorologiques maritimes exceptionnels, ouverture des passages du Nord, etc.

⁽¹⁷⁾ Justification d'un inventaire des substances dangereuses.

⁽¹⁸⁾ Opérations sous le seuil d'emploi de la force au sens du droit international ou qui ne peuvent être attribuées à un pays ou une organisation avec certitudes (ex : cyberattaques, guerre informationnelle). Pour autant, ces actions, confèrent à celui qui les pratique un avantage sur son adversaire.

répandues, plus intégrées et qu'elles sortiront de la sphère classique de la guerre et du champ militaire ⁽¹⁹⁾. L'environnement aéromaritime n'échappera pas à cette évolution. Pour prendre l'ascendant, de quelque manière qui soit, nos bâtiments, mais aussi les marins qui les armeront, devront s'adapter à ces nouvelles règles, aux codes d'une hybridation bien plus poussée qu'elle ne l'est aujourd'hui et être en mesure de parer, mais aussi de soutenir ou conduire, d'inévitables opérations sous le seuil.

Un contexte d'ambitions françaises renouvelées

À la suite des travaux du Grenelle de la mer en 2009 ⁽²⁰⁾, la France s'est dotée en février 2017 d'une stratégie nationale pour la mer et le littoral ⁽²¹⁾, dévoilant ainsi son ambition maritime au long cours et sa stratégie pour préserver son fabuleux patrimoine naturel marin. Parmi les orientations stratégiques ⁽²²⁾ prises, la France ambitionne de développer des territoires littoraux et maritimes durables et résilients ; elle souhaite promouvoir une vision française au sein de l'Union européenne comme dans les négociations internationales et défendre une meilleure prise en compte des enjeux marins. Ce cadre de référence pour les décennies à venir concernera tous les acteurs de la mer et du littoral, au premier rang desquels la Marine nationale.

Sur le plan militaire, la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* de 2017 a acté l'affaiblissement des organisations internationales et des instances de régulation, mais aussi le retour de logiques de compétition pour l'accès aux ressources et le contrôle des espaces maritimes en tant qu'espaces stratégiques ⁽²³⁾. La transition d'un modèle international fondé sur le multilatéralisme vers un environnement multipolaire instable et imprévisible est une tendance de fond. Afin de répondre aux défis de cette instabilité et imprévisibilité devenues chroniques, les conséquences induites de cette mutation inspireront indéniablement nos stratégies et façonneront nos forces au moins jusqu'au milieu du XXI^e siècle.

Héritage d'une période coloniale révolue, les territoires ultramarins français et les espaces maritimes afférents ont toujours fait partie des préoccupations de nos présidents. Ils sont un fondement même de notre identité nationale comme l'atteste la tenue des « États généraux des outre-mer » durant le quinquennat du président Sarkozy et plus récemment lors de la présentation du *Livre bleu des outre-mer*, véritable synthèse des Assises éponymes tenues après l'élection du président Macron ⁽²⁴⁾. Avec aujourd'hui 2,7 millions de concitoyens dans les Drom-Com (départements et régions

⁽¹⁹⁾ Ces propos font écho à la guerre *Hors limite* ; ouvrage de stratégie coécrit en 1999 par deux officiers de l'armée de l'air chinoise (QIAO Liang et WANG Xiangsui) et qui prône la combinaison de tous les moyens, militaires et non-militaires, pour arriver à ses fins. Dans ce nouvel art de la guerre, le champ de bataille est partout (militaire, économique, politique, culturel, psychologique, médiatique, etc.), la guerre permanente et les différents espaces s'interpénètrent.

⁽²⁰⁾ *Livre bleu des engagements du Grenelle de la Mer*, 10 et 15 juillet 2009 (www.vie-publique.fr/).

⁽²¹⁾ *Stratégie nationale pour la mer et le littoral*, décret 2017-222 du 23 février 2017 (www.legifrance.gouv.fr/).

⁽²²⁾ Les quatre objectifs de long terme et les quatre orientations stratégiques sont pilotés par le ministère de la Transition écologique et solidaire.

⁽²³⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, p. 5, 18, 19, 42, 43 et 44 (www.defense.gouv.fr/).

⁽²⁴⁾ *Livre bleu Outre-Mer, La France des outre-mer et le monde*, 2018 (www.livrebleuoutremer.fr/).

d'outre-mer, et collectivités d'outre-mer) et les TAAF (Terres australes et antarctiques françaises), la France ne serait pas la même sans les outre-mer et entend donc préserver les droits et la sécurité de ses Ultramarins, mais aussi protéger et exploiter les immenses espaces maritimes qui jouxtent ses territoires. De cette géographie de la France qui s'étire sur toute la surface du globe terrestre et d'une présence importante de nos ressortissants dans des pays côtiers, il ne fait aucun doute que la Marine devra continuer à jouer un rôle majeur pour garantir la souveraineté de notre pays et la sécurité de nos concitoyens dans un contexte de convoitise et d'insécurité grandissant.

Avec sa deuxième position, au rang mondial, en termes de surface de ZEE, la France n'ignore pas les potentialités des espaces aéromaritimes qu'elle possède, ni les responsabilités sur la scène internationale qu'un tel rang lui confère. Entendant les assumer, elle n'ignore pas non plus que les mers deviennent, chaque jour un peu plus, le théâtre de l'expression des ambitions stratégiques des États, à l'instar de la mer Méditerranée, présentée comme un véritable « laboratoire des tensions et des rivalités mondiales ⁽²⁵⁾ ».

Un panel de compétiteurs en pleine mutation

De grands compétiteurs aux stratégies variées

Fidèles à leurs convictions profondes d'être au service du bien et de préserver la paix par la puissance, les États-Unis ont également acté dans leur dernière *NSS* ⁽²⁶⁾ le retour à la compétition entre grandes puissances et une instabilité dans de nombreux pays, menaçant *de facto* les intérêts américains. Dès lors, tous les champs de conflictualité doivent être couverts et la suprématie militaire recherchée sur tout l'éventail des engagements actuels et à venir. Sur le plan maritime, les États-Unis entendent bien conserver une flotte de très fort tonnage, d'autant que la poursuite du pivot vers l'Asie-Pacifique pour contrebalancer et endiguer la Chine, mais aussi soutenir ses alliés dans la zone, se heurte à l'ambition chinoise et sa marine en pleine expansion, et plus hauturière que jamais.

Faisant la part belle à l'innovation et aux technologies de rupture, fondement de la *Third Offset Strategy* lancée par Barack Obama et apparemment suivie par son successeur pour réagir face au glissement de la suprématie américaine vers la simple supériorité face à la Chine et la Russie, la traduction financière de ces choix stratégiques signe une augmentation conséquente du budget de défense ⁽²⁷⁾. Pour la première puissance économique mondiale, cette stratégie de haute performance tous azimuts, particulièrement ambitieuse, semble néanmoins se heurter à des déconvenues ⁽²⁸⁾

⁽²⁵⁾ Vice-amiral d'escadre Charles-Henri DE LA FAVERIE DU CHÉ, commandant en chef pour la Méditerranée de 2016 à 2019 : « Que l'Europe se réapproprie la Méditerranée ! », avant-propos de la *RDN* n° 822 (« La Méditerranée stratégique : laboratoire de la mondialisation »), été 2019.

⁽²⁶⁾ *National Security Strategy*, 18 décembre 2017 (www.whitehouse.gov/).

⁽²⁷⁾ AMADEO Kimberly, « US Military Budget, Its Components, Challenges, and Growth », *The Balance*, 3 mars 2020 (www.thebalance.com/u-s-military-budget-components-challenges-growth-3306320).

⁽²⁸⁾ Explosion du coût du *destroyer* furtif de la classe *Zumwalt* (3 construits au lieu des 32 envisagés). Idem pour l'avion *F-35*.

physico-financières incompatibles de l'atteinte des formats cible ⁽²⁹⁾. Dès lors, afin de soutenir les ambitions stratégiques américaines en Indo-Pacifique face au rival chinois, la politique de l'*US Navy* pourrait se traduire par un « déséquilibre ⁽³⁰⁾ » plus important en défaveur de l'Europe et du Proche et Moyen-Orient.

Au cours de la décennie passée, la République populaire de Chine a concédé un tournant stratégique dans ses livres blancs en abandonnant la primauté du fait terrestre sur le fait maritime, et en affichant son ambition, toute mahanienne ⁽³¹⁾, de « pays maritime fort ⁽³²⁾ ». Actant *de facto* une émancipation par rapport à son autolimitation stratégique traditionnelle à la défense de ses approches et de son étranger proche, et le glissement d'une marine de déni d'accès à une marine aux capacités expéditionnaires, la Chine a depuis modernisé des flottes et inauguré de nouveaux bâtiments pour répondre à cette stratégie centrifuge en trois étapes au long cours : « de la défense côtière à la défense du littoral », « de la défense du littoral à la défense au large » et « de la défense au large à la défense océanique ⁽³³⁾ ». Niant récemment toute volonté hégémonique, alors même que le dernier congrès national du parti communiste a appelé le pays à devenir le *leader* mondial en 2049 ⁽³⁴⁾, la Chine, dont l'accroissement effréné du tonnage de sa flotte ⁽³⁵⁾ et la volonté de se doter de 4 à 5 porte-avions d'ici 2030, ne suscite désormais plus aucune interrogation quant aux ambitions de sa marine de guerre au cours des prochaines décennies. Combinée à une stratégie agressive d'achats d'infrastructures portuaires européennes ⁽³⁶⁾ dans le cadre du volet maritime de son initiative des nouvelles routes de la soie, et une logistique militaire déjà la première au monde, il nous faudra donc compter à l'horizon 2050 avec une marine chinoise de premier rang, présente sur toutes les mers du globe, y compris à proximité de nos façades maritimes hexagonales.

Si la Russie, à l'instar de la Chine, met en œuvre une marine de déni d'accès en complément de ses défenses côtières ⁽³⁷⁾, son évolution vers une marine de projection de puissance large spectre n'est pas aussi marquée et semble davantage miser sur des stratégies de niche pour peser dans les rapports de force hauturiers. Ainsi, le décret du président Poutine de l'été 2017 qui pose les bases de la politique navale russe à

⁽²⁹⁾ Avec une cible à 355 navires en 2034, les projections de la *Navy* font état d'un retard de 10 navires au point de passage 2025 (287 au lieu de 297 navires). Avec plusieurs programmes coûteux de modernisation et d'acquisition, l'*US Navy* doit réduire/renoncer à certains programmes et envisage de ne pas prolonger certaines classes de navires en raison d'un rapport coût/bénéfice jugé peu pertinent.

⁽³⁰⁾ Néologisme qui fait référence à la stratégie de « pivot » ou « rééquilibrage » vers l'Asie, amorcée sous la présidence Obama.

⁽³¹⁾ Le stratège américain Alfred Thayer Mahan (1840-1914) considère qu'une puissance mondiale doit développer une marine pour protéger l'accès aux matières premières et le commerce qui font sa richesse.

⁽³²⁾ SHELDON-DUPLAIX Alexandre, « Implication des ambitions maritimes des États puissance et des innovations navales », *Recherches et documents* n° 04/2018, Fondation pour la recherche stratégique (FRS), 45 pages (www.frsstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/recherches-et-documents/2018/201804.pdf).

⁽³³⁾ *Ibid.*

⁽³⁴⁾ Xi Jinping, « Rapport », 19^e Congrès national du PCC, 3 novembre 2017 (<http://french.xinhuanet.com/>).

⁽³⁵⁾ La marine chinoise construit l'équivalent du tonnage de la Marine nationale tous les quatre ans. Augmentation de 620 % du budget de la Défense entre 1996 et 2015, soit une progression annuelle du budget de 11 % sur la période.

⁽³⁶⁾ Rachat du terminal de Zeebrugge, deuxième plus grand port de Belgique, achat et remise en état du port du Pirée en Grèce ou encore investissements dans les ports de Valence en Espagne et Trieste en Italie. Cf. GRÉSILLON Gabriel, « Quand la Chine débarque dans les ports européens », *Les Échos*, 17 octobre 2019 (www.lesechos.fr/).

⁽³⁷⁾ Ex : enclave de Kaliningrad et ouest de l'Arctique (base de Rogachevo).

l'horizon 2030 ⁽³⁸⁾ prône uniquement le développement d'une marine équilibrée qui ne soit pas surclassée par les grands compétiteurs mais qui soit en mesure de dissuader toute agression contre la Fédération en infligeant des dommages insoutenables à qui tenterait de l'attaquer, y compris par l'emploi d'armes nucléaires tactiques. Pour cela, la Russie focalise sa stratégie sur les capacités sous-marines et sur la mise en service des missiles hypersoniques à grande précision, qui équiperont à terme toutes les plateformes (navires de surface, sous-marins et troupes côtières de marine) ⁽³⁹⁾. Dès lors, bien qu'elle possédera une marine aux capacités lacunaires en comparaison des compétiteurs américains et chinois à l'horizon 2050, la Russie sera néanmoins en mesure de dissuader tout adversaire en imposant sur mer un rapport de force à son avantage grâce à une combinaison de sous-marins silencieux et performants, et de navires de surface profusément armés de missiles hypersoniques à longues portées.

Enfin, certains pays portent leurs efforts sur les opérations sous le seuil afin de produire des effets à leur avantage sans jamais déclencher de conflit ni même permettre à la cible de riposter. D'après certains, c'est clairement le cas de la Russie qui aurait fait le choix de développer des capacités cyber et de guerre électronique offensives à la hauteur de ses ambitions stratégiques et les aurait éprouvées ⁽⁴⁰⁾ en ciblant à la fois des infrastructures militaires et civiles. En parallèle, la Fédération semble s'être engagée dans l'acquisition de capacités sous-marines et spatiales afin d'espionner ou de contrôler les réseaux de distribution mondiale des données, voire d'en interdire leur accès. Le rapprochement du satellite russe *Louch-Olymp* du satellite français de communication *Athena-Fidus* en est un exemple, au même titre que la présence régulière de sous-marins russes à proximité des câbles ⁽⁴¹⁾ de fibres optiques qui gisent au fond des mers et relient numériquement les continents. Les conséquences d'actions et d'attaques dans ces domaines, la difficulté de les attribuer et le caractère imprévisible de leur survenance en font indubitablement de véritables enjeux pour les décennies à venir.

Des compétiteurs utilisant des équipements de pointe

L'avènement des drones est, d'ores et déjà, une réalité. Ils inondent la troisième dimension depuis des années et les drones volant armés sont désormais légion. Le domaine terrestre voit aujourd'hui arriver les premières mules robotisées de transport. Quant aux navires de surface sans pilote et aux drones sous-marins, les expérimentations foisonnent et certains programmes sont mêmes en service. À l'horizon du milieu du millénaire, les drones des grands compétiteurs seront omniprésents, opérationnels dans tous les milieux, bien plus performants, intégrés aux manœuvres et ils opéreront seul ou en meute, comme le préfigurent les nombreux spectacles d'essaims de drones

⁽³⁸⁾ KHAN, « Nouvelle doctrine navale russe : *quid novi* ? », *Le portail des forces navales de la Fédération de Russie*, 3 août 2017 (www.rusnavyintelligence.com/2017/08/nouvelle-doctrine-navale-russe-quid-novi.html).

⁽³⁹⁾ FREZAT César, « La Russie à l'avant-garde des missiles hypersoniques », *La note du Cerpa* n° 4/2019 (www.irsem.fr/).

⁽⁴⁰⁾ Estonie en 2007, Géorgie en 2008, Ukraine en 2014, campagnes présidentielles américaine en 2016 et française en 2017 : toutes ces attaques sont réelles mais difficilement attribuables.

⁽⁴¹⁾ Les quelque 300 câbles sous-marins qui transportent 97 % des communications sont physiquement vulnérables. Les câbles transportant l'énergie électrique pourraient aussi devenir une cible avec le développement des parcs éoliens *offshore*.

illuminant le ciel à la nuit tombée, ou la récente démonstration de la *DARPA* ⁽⁴²⁾ combinant drones terrestres et aériens en milieu urbain ⁽⁴³⁾. Par conséquent, si les drones en eux-mêmes ne représenteront pas une rupture demain, ils seront néanmoins incontournables et leur emploi en essaims, combiné aux progrès de l'intelligence artificielle (IA), pourrait profondément modifier les stratégies navales, tant offensives que défensives, et la nature des combats de part et d'autre du dioptré ⁽⁴⁴⁾.

L'hypervélocité ⁽⁴⁵⁾ pourrait également bousculer les équilibres stratégiques des prochaines décennies en remettant en question l'efficacité des boucliers antimissiles et donc celle de la dissuasion entre puissances, mais aussi des bâtiments de fort tonnage s'ils ne sont plus protégés efficacement. Ces armes feront indubitablement partie du paysage militaire des années 2050. Comme énoncé, la Russie en fait une pierre angulaire de sa stratégie maritime et de sécurité. Des missiles aux planeurs hypersoniques, Chine et Russie annoncent que certains de leurs vecteurs seraient déjà opérationnels ⁽⁴⁶⁾ mais la véracité des capacités revendiquées est invérifiable et les preuves tangibles se font rares. En retard dans ce domaine, les États-Unis mènent actuellement des essais pour équiper leurs forces ⁽⁴⁷⁾ au milieu de la décennie, tandis que la France ambitionne de tester un démonstrateur de planeur hypersonique d'ici à la fin 2021 ⁽⁴⁸⁾.

Autre technologie avec laquelle il conviendra de composer à l'horizon de cette étude : les armes à énergie dirigée. Elle motive des recherches américaines, chinoises et, plus récemment, russes car elle est particulièrement propice aux environnements sans obstacles majeurs comme le sont les espaces aéromaritimes. Fondée sur une maîtrise, aujourd'hui acquise, des faisceaux d'ondes électromagnétiques, l'opérationnalisation de ces armes a, jusqu'à présent, achoppé sur l'encombrement de l'infrastructure électrique ⁽⁴⁹⁾ nécessaire pour réussir à endommager ou détruire une cible. Les applications militaires sont néanmoins vastes puisqu'une installation ou un vecteur équipé d'une telle arme pourrait engager n'importe quelle cible dans son champ de visée optique. L'absence de munitions, le coût dérisoire d'un tir, la modulation de l'effet militaire et la fulgurance sont en revanche contrebattus par la dépendance aux conditions de propagation de l'onde, donc aux phénomènes météorologiques, et l'indispensable intervisibilité avec la cible.

⁽⁴²⁾ *Defense Advanced Research Projects Agency*, agence du *Department of Defense* en charge de la recherche et développement des nouvelles technologies militaires.

⁽⁴³⁾ *DARPA TV*, « Teams Test Swarm Autonomy in Second Major OFFSET Field Experiment », *Youtube*, 7 août 2019 (www.youtube.com/watch?time_continue=4&v=ruWC10AW87E&feature=emb_title).

⁽⁴⁴⁾ Terme employé pour désigner la surface de la mer.

⁽⁴⁵⁾ L'hypervélocité débute pour des vitesses supérieures à Mach 5.

⁽⁴⁶⁾ « Les premiers systèmes hypersoniques *Avangard* mis en service par l'armée russe », *Sputnik News*, 27 décembre 2019 (<https://fr.sputniknews.com/>).

KENHMANN Henri, « DF-17 : Ce que l'on sait de cette arme hypersonique chinoise », *East Pendulum*, 7 octobre 2019 (www.eastpendulum.com/df-17-ce-que-lon-sait-de-cette-arme-hypersonique-chinoise).

⁽⁴⁷⁾ Basé sur un *Common-Hypersonic Glide Body (C-HGB)*, la *Navy* devrait équiper des *destroyers* et sous-marins. Cf. respectivement LARTER David. B., « US Navy eyes new launchers on destroyers for hypersonic weapons », 29 juin 2019 (www.defensenews.com/) et ECKSTEIN Megan, « Navy Confirms Global Strike Hypersonic Weapon Will First Deploy on Virginia Attack Subs », *USNI News*, 18 février 2020 (<https://news.usni.org/>).

⁽⁴⁸⁾ « La France se lance dans les planeurs hypersoniques », *Air&Cosmos*, 28 janvier 2019 (www.air-cosmos.com/).

⁽⁴⁹⁾ Résolution de l'équation *Size, Weight and Power* : avoir une taille et une masse réduites tout en délivrant une énergie conséquente.

Quant à l'informatique quantique et ses applications militaires, elles ne sont aujourd'hui que des esquisses. Toutefois, dans la perspective des opérations aéromaritimes du milieu du XXI^e siècle, elles méritent d'être intégrées. Parmi ses applications prévisibles figurent la cryptographie et la cryptanalyse. Il est pourtant d'autres matérialisations opérationnelles de la technologie quantique qui pourraient bien bouleverser les équilibres ; celles des capteurs quantiques. Un radar ou un gravimètre quantique pourrait ainsi débusquer à l'avenir l'indétectable sous-marin tapi au fond des océans ou l'avion furtif en vol à basse altitude et ainsi modifier le paradigme stratégique, en particulier en matière de dissuasion nucléaire pour les pays dotés.

Des challengers, moins en pointe, mais audibles et crédibles

À l'horizon 2050, nos compétiteurs ne seront pas tous dotés d'armes hypervéloces ou à effet dirigé, ni d'ordinateurs quantiques capables de briser les codes de cryptage. Pour autant, il ne fait aucun doute que des États ou des organisations tenteront, dans un rapport d'infériorité ou du faible au fort, de poursuivre leurs activités et d'atteindre leurs objectifs (prédation, trafic, etc.), d'entraver notre liberté d'action, de tenter de s'en prendre à nos intérêts ou de s'opposer à nos forces dans les champs de confrontation tant matériels qu'immatériels.

Le nivellement technologique et l'écrasement des capacités militaires qui en découle bénéficient aux puissances régionales qui peuvent nous rattraper dans certains domaines, voire nous dépasser si l'on n'y prend pas garde. Ce constat est particulièrement prégnant pour tout ce qui a trait à l'IA et ses applications. Cette tendance se poursuivra et bénéficiera inéluctablement au secteur de l'armement tel que nous le connaissons aujourd'hui. Ce nivellement est la conséquence d'une combinaison de deux facteurs ; un recours accru aux technologies civiles dans les installations militaires et le faible coût de cette technologie. L'avènement du *New Space* est ici emblématique puisque l'accès à l'Espace ⁽⁵⁰⁾, avantage incontestable en opérations aéromaritimes et autrefois apanage des grandes puissances militaires, s'est totalement démocratisé au point de voir de nombreuses *start-up* ⁽⁵¹⁾ proposer des solutions de communication, de détection ou de navigation à bas coût. Dès lors, au même titre que les Américains anticipent un glissement de la suprématie de leurs forces vers la simple supériorité, le nivellement technologique tendra à amoindrir notre supériorité capacitaire dans certains domaines et pourrait offrir au cours des décennies à venir, à des pays comme l'Inde, le Brésil, le Japon, la Turquie ou encore les deux Corée, les capacités de rivaliser avec la marine de guerre française.

Quant aux opérations cyber, elles seront à cette échéance totalement pratiquées et maîtrisées par tous, d'autant que leur attribution est, par nature, discutable et leur impunité favorisée par une régulation internationale quasi inexistante.

⁽⁵⁰⁾ Lancement en orbites basses de satellites de communication, de localisation et d'imagerie par les sociétés privées Space X ou Blue Origine.

⁽⁵¹⁾ Rocket Lab pour son mini-lanceur, Planet Labs pour l'observation ou encore OneWeb pour ses minisatellites de communication à haut débit.

L'utilisation du cyberspace étant intimement liée à l'usage du spectre électromagnétique, la dépendance mais aussi la vulnérabilité seront croissantes avec l'avènement de la 5G et des générations suivantes. Comme le spectre électromagnétique représente le substrat des capacités de communication, de détection, de renseignement et de navigation des armées, il représentera une cible à haute valeur ajoutée et fera certainement l'objet de brouillage et intrusions répétées, à l'instar du brouillage *GPS* observé lors de l'exercice *Trident Juncture 18* ⁽⁵²⁾ et à proximité de la Syrie depuis plusieurs années, dont l'attribution aux forces russes ne fait aucun doute et dont les effets dans le domaine aéromaritime sont une réalité. Ce constat est d'autant plus criant que la France n'est aujourd'hui pas en mesure d'exercer une autonomie pleine et entière sur l'ensemble des trois couches du cyberspace et souffre *de facto* d'une absence de souveraineté numérique. Nos efforts devront donc porter sur ce domaine de lutte, tout autant pour les vulnérabilités qu'il représente que pour ses potentialités intrinsèques.

Une esquisse de grands déterminants face aux défis de demain

Une Marine au format adapté aux ambitions

La souveraineté de la France devra toujours s'exprimer depuis et dans ses espaces maritimes, de ceux bordant l'hexagone jusqu'aux confins des terres australes. Dès lors, la Marine, à l'horizon 2050, devra être en mesure d'agir seule sur la totalité de l'éventail opérationnel. Certaines capacités seront fragmentaires car l'objectif visé est une domination temporaire. Néanmoins, une cohérence d'ensemble est indispensable pour garantir notre souveraineté en tout temps et en tout lieu.

Dans un contexte qui voit croître le nombre de forces sous-marines dans le monde, tout autant que la probabilité d'occurrence de conflits aux intensités et physionomies variées, notre composante sous-marine et l'expertise que nous avons des domaines de lutte afférents sont indispensables à plus d'un titre. Cette composante porte, en son sein, le volet océanique de notre dissuasion, ultime garantie de notre souveraineté. Jusqu'à l'avènement de technologies qui remettent en cause la dilution de nos SNLE ⁽⁵³⁾ dans les profondeurs des océans et leur dissimulation actuelle quasi absolue, comme les capteurs quantiques semblent l'annoncer, nous devons conserver cette composante dans sa déclinaison actuelle – le programme *SNLE 3G* ⁽⁵⁴⁾ répond de ce besoin –, ainsi que les forces aéronavales et de surfaces qui s'y rapportent. Par ailleurs, au-delà de la puissance de feu nucléaire qu'elle nous octroie, la présence au fond des mers de nos sous-marins nous assure une profondeur stratégique. La mise en service imminente de la nouvelle classe de SNA ⁽⁵⁵⁾ *Suffren*, équipée du *Missile de croisière naval (MdCN)* et d'un module pour nageurs de combat, dont la maturité

⁽⁵²⁾ Exercice organisé par l'Otan en Norvège. Cf. LAGNEAU Laurent, « La Norvège dit avoir des preuves sur le brouillage de signaux *GPS* par la Russie », *Zone militaire, Opex360.com*, 19 mars 2019 (www.opex360.com/).

⁽⁵³⁾ Sous-marin nucléaire lanceur d'engins (*SSBN* en nomenclature Otan).

⁽⁵⁴⁾ *SNLE de 3^e génération* en remplacement de la classe actuelle *Le Triomphant* qui emportera une déclinaison future du missile *M51* et dont le calendrier prévoit un début de construction en 2023 pour une mise en service autour de 2030.

⁽⁵⁵⁾ Sous-marin nucléaire d'attaque (*SSN* en nomenclature Otan). La classe *Suffren* est la deuxième génération de SNA français.

opérationnelle sera pleine et entière autour des années 2040-2050, répond clairement d'une volonté d'exploiter pleinement les milieux sous-marin et aéromaritime pour se redonner de la profondeur stratégique dans le champ de la confrontation conventionnelle. Modèle de cohérence et de stricte suffisance, notre composante sous-marine ne doit pas évoluer.

Les forces de surfaces, quant à elles, devront répondre de multiples critères. Il faudra avant tout occuper nos espaces maritimes et probablement de manière plus affirmée. Par une présence renforcée, nous nous affranchirons du risque, confirmé par les tendances actuelles, de la politique du fait accompli et de certaines actions sous le seuil ; contester notre présence deviendrait alors un acte délibérément et ostensiblement hostile. Pour cela, une présence dans la durée, voire de la permanence, sera nécessaire. La Marine devra donc disposer de plateformes polyvalentes, robustes, endurantes et en nombre suffisant. La masse critique, indispensable au rapport de force dans un monde où la loi du plus fort perdurera, sera obtenue par la combinaison de bateaux « mère » et de multiples drones « satellites » de surface, aériens et sous-marins, mais également de vecteurs aériens et stratosphériques. Quant à la permanence, elle devra se penser comme la combinaison du nombre de plateformes mais aussi de l'aptitude pour chacune d'elles à naviguer plus longtemps, grâce à un processus de maintenance ⁽⁵⁶⁾ repensé, des capacités de stockage des munitions augmentées, des points d'appui optimisés et, par certains aspects, une rusticité de conception. Pour générer à un coût raisonnable un format compatible de nos ambitions, la réalisation de véritables séries d'équipements ⁽⁵⁷⁾ et le recyclage d'études et de conception éprouvées et rentabilisées sont également des pistes à explorer. Par ailleurs, à la lumière du changement climatique et de ses conséquences potentielles, nos bâtiments seront conçus pour naviguer en zones tropicales et pour certains en zones polaires, auront le souci de réduire l'empreinte carbone et de lutter contre la pollution et devront répondre des besoins liés aux mutations climatiques ⁽⁵⁸⁾. Colonne vertébrale de notre souveraineté, le format et les capacités des forces de surface seront au cœur des transformations de la Marine et nécessiteront une attention particulière.

En 2050, mettre en œuvre un groupe aéronaval (GAN) sera l'assurance de pouvoir conduire des opérations de projection de puissance depuis la mer et surtout disposer d'un outil de maîtrise des espaces aéromaritimes complet (bâtiments de surface y compris logistiques, sous-marins et aéronefs). Avec une prévision de croissance dans le monde du nombre de porte-avions de 16 à 25 au cours des quinze prochaines années, cette capacité sera précieuse pour la France et reconnue par nos partenaires et compétiteurs. Si les menaces que représentent les sous-marins de nouvelle génération et les missiles hypervéloces ne doivent pas être minimisées, les atouts militaires et

⁽⁵⁶⁾ Ce point s'entend de la conception des équipements du navire (*MTBF* : *Mean Time Between Failure*) jusqu'aux politiques de MCO (Maintien en condition opérationnelle), qu'elles soient préventives ou correctives.

⁽⁵⁷⁾ Avec le remplacement à venir des *Patrouilleurs de haute mer* (*PHM*, les avisos type *A69*), des *Frégates légères furtives* (*FLF*, classe *La Fayette*) et des *Frégates de surveillance* (*FS*, classe *Floréal*), une série basée sur le programme *FDI* (*Frégate de défense et d'intervention*), avec des versions légères pour remplacer les *PHM* et les *FS* pourrait répondre de cette logique.

⁽⁵⁸⁾ Capacités amphibies dans les outre-mer, aptitudes au contrôle des pêches ou à la sécurisation des espaces environnant des plateformes d'exploitation, ou encore surveillance de nos côtes face à l'augmentation des migrations.

politiques que représente un GAN sont de nature à pérenniser son emploi et à tendre vers une permanence de l'outil. Véritable agrégateur et catalyseur de capacités, et plus généralement de forces, un GAN est aussi un outil qui oblige. En en disposant, toute notre Marine est intrinsèquement plus hauturière, plus exigeante en matière d'endurance pour les hommes et le matériel, plus holistique dans son approche opérationnelle et capacitaire, et finalement plus cohérente. Enfin, s'agissant de la dissuasion nucléaire, et sous réserve d'une réflexion analogue à celle sur l'impact potentiel des capteurs quantiques vis-à-vis de nos SNLE, la mise en œuvre de la composante aéroportée depuis le porte-avions ⁽⁵⁹⁾ devra perdurer tant elle crédibilise l'outil et augmente significativement notre liberté d'action.

Une Marine qui s'appuiera sur l'excellence de capacités choisies

Si la stratégie américaine consistant à viser un haut niveau de performance dans tous les espaces de conflictualités est extrêmement séduisante, nous n'avons pas fait ce choix et ne pourrions clairement pas nous aligner sur des objectifs capacitaires équivalents. Dès lors, pour rester crédible, il conviendra de maîtriser certains domaines clés ou des outils discriminants.

La supériorité informationnelle est un objectif capital. En effet, la connaissance et l'anticipation seront demain, plus qu'aujourd'hui, des critères indispensables à la réussite d'une opération, tant les sources d'information et les tentatives de désinformation sont multiples. Elles nécessiteront de développer nos capacités de détection et d'exploitation des données – *Big Data* – pour ne pas crouler sous infobésité devenue endémique et pour être en mesure de conduire des opérations sous le seuil comme celles de haute intensité. Dans des temps contraints, tous nos effecteurs et leurs capteurs devront contribuer à cet objectif, y compris nos sous-marins dont il conviendra de maîtriser la transmission des informations en toute sécurité. Pour ce faire, la maîtrise du spectre électromagnétique sera décisive et méritera toute notre attention. De même, dans ce contexte, il nous faudra détenir des capacités cyber-électroniques tout à la fois défensives et offensives.

Seule une Marine à la fois hyperconnectée et capable d'autonomie pourra espérer conserver ou prendre l'ascendant lorsque nous serons à l'aube du milieu du millénaire. Que ce soit en national, sous bannière européenne ou en interalliés, nos bâtiments devront dialoguer et interagir en permanence et en temps réel, les uns avec les autres, mais également avec les avions, les unités terrestres et les drones de tous types qui évolueront dans son environnement, probablement plus vaste et plus complexe à cette échéance. Cette nécessité sera d'autant plus impérative qu'il conviendra de créer un maillage dense entre les plateformes habitées et les drones pour présenter à l'ennemi une « surface équivalente de combat » la plus importante possible et démultiplier les capacités de chacun des effecteurs présents pour prendre, par la combinaison des deux effets, l'avantage sur cet ennemi qui sera bien plus avancé technologiquement qu'il ne

⁽⁵⁹⁾ Fanu : Force aéronavale nucléaire mise en œuvre à partir du porte-avions *Charles-de-Gaulle* et ses *Rafale* équipés du missile *Air-Sol Moyenne Portée-Améliorée (ASMP-A)*.

l'est aujourd'hui, en particulier en matière d'A2/AD. Ainsi, en opérations, le combat collaboratif devra s'affranchir des milieux et permettre d'engager par exemple un assaillant en vol et une cible à terre par une frégate en silence radar sur des informations reçues d'un aéronef piloté et d'un drone terrestre. À terme, l'objectif est de combiner les effets des armées, des domaines de l'Espace et du cyber, et de tout nouveau champ de conflictualité. Théorisé sous le vocable « d'opérations multidomaines », le commandement américain considère même que cette hyperconnectivité sera l'enjeu technologique, financier et conceptuel des années à venir. La bataille pour l'espace électromagnétique aura lieu !

Pris individuellement, nos bâtiments devront être multitâches et multiluttes, et face aux opérations sous le seuil qui se multiplient, ils devront être dotés de davantage de capacités en matière d'actions offensives discrètes. Si les *Frégates multimissions* (*Fremm*) préfigurent ces concepts, ils devront être reconduits, améliorés et généralisés. C'est une des clés de la réussite, y compris pour nos bâtiments à l'outre-mer car la prolifération des menaces, en particulier sous-marine, nous y encourage. Nos bâtiments mettent déjà en œuvre des drones mais ils seront plus nombreux à l'avenir et opéreront aussi bien en surface qu'en dessous et au-dessus du dioptre, le tout simultanément. Toutes nos plateformes continueront d'être armées, en intégrant au plus tôt les armes de nouvelle génération, sans pour autant perdre de vue que la rusticité est un gage de résilience face aux avaries de combat ; caractéristique qui ne se limite d'ailleurs pas uniquement aux armements. Enfin, si la dominance sur le spectre électromagnétique sera décisive, il ne faudra pas omettre l'autoprotection à 360°, en particulier face aux menaces hypervéloces qui se développent. Pour satisfaire tous ces objectifs, notre Base industrielle et technologique de défense (BITD) devra s'imposer comme un acteur mondial clé, et résoudre le paradoxe qui consiste à garantir notre autonomie stratégique tout en remportant le combat de l'export.

Des marins pour faire la différence

En 2050, l'homme sera toujours au cœur des bâtiments et plateformes de la Marine. Il est même probable que le nivellement technologique et l'écrasement induit de certaines capacités opérationnelles feront que l'homme demeurera le discriminant de cette Marine de demain. Quant à ceux qui prophétisent que l'intelligence artificielle (IA) et l'informatique quantique se substitueront à l'homo sapiens, ils méconnaissent le rôle et l'importance des marins qui servent à bord d'un bâtiment de guerre.

Aujourd'hui, un marin embarqué exerce entre deux et trois métiers différents. Chacun est formé et certifié pompier car la lutte contre un incendie ou une voie d'eau est l'affaire de tous, scellés par un destin commun en pareil événement. Au poste de combat, le cuisinier vient renforcer l'artilleur ou devient brancardier, tandis que le détecteur conserve son siège derrière sa console radar, sonar ou guerre électronique. Lors d'un ravitaillement à la mer, cette fois, c'est l'artilleur qui devient opérateur sur une aire de chargement ou de transfert carburant. C'est ce que l'on appelle le registre des rôles. Véritable mosaïque humaine à géométrie variable et ADN de bon nombre de marines de guerre, cette organisation a fait ses preuves et doit être entendue comme

la clé de la polyvalence, de l'endurance et de l'aptitude générale au combat. En 2050, la polyvalence sera toujours requise et nos bâtiments auront toujours besoin d'artilleurs, de détecteurs et de cuisiniers pour, de longues semaines durant, mettre en œuvre les armements, les senseurs et ravitailler à la mer des vivres et du carburant. En 2050, les armements et les senseurs seront différents, certains métiers auront disparu tandis que de nouveaux auront vu le jour, mais il est vraisemblable que les principes d'organisation, tels que nous les connaissons aujourd'hui, demeurent.

Avec l'arrivée des *Fremm* ces dernières années, la Marine est entrée dans une nouvelle ère et ces bateaux seront encore en service à l'horizon 2050. Les enseignements en matière d'adéquation bâtiment-équipage méritent d'être évoqués. Lors de la conception, cette classe de navire a été pensée pour opérer avec un équipage de 91 marins. Aujourd'hui, elles sont progressivement armées de deux équipages de 109 marins chacun. Fruit des premiers retours d'expérience, cette évolution majeure des ressources humaines (RH) a été motivée par la volonté d'augmenter le temps de présence à la mer de ces frégates et d'exploiter tout le potentiel multirôle du navire, sans augmenter le niveau de risque pour le personnel ou sacrifier l'entretien et la durée de vie du bâtiment. En 2050, avec une disponibilité et un nombre de jours de mer par an et par bâtiment supérieurs aux standards actuels, les doubles équipages seront certainement généralisés.

Si la grande majorité des marins qui armeront les bâtiments de la Marine au milieu du millénaire ne sont pas encore nés, certaines qualités humaines et certains principes de leur formation peuvent néanmoins être ébauchés. Ces futurs marins devront toujours accepter d'être longtemps loin de chez eux, coupés de leurs familles et proches ⁽⁶⁰⁾. Ils devront être endurants. Pour la majorité, ils penseront facilement « réseaux et connectivité » et seront tous aisément sensibilisés à la cyberdéfense. En revanche, ces futures recrues devront être formées à l'archaïsme militaire pour naviguer avec un sextant ou à l'estime ⁽⁶¹⁾ en l'absence de système de positionnement par satellites. Enfin, pour mener des opérations de combat, ils devront être polyvalents, résilients ou apprendre à le devenir. À l'instar des défis actuels en matière de recrutement, formation et fidélisation, les services de RH qui œuvreront en 2050 devront donc trouver une harmonie entre fondamentaux du monde militaire maritime et spécificités cognitives de cette future génération.

*
**

Au regard des enjeux, à l'horizon 2050, nos compétiteurs seront indéniablement plus nombreux, vraisemblablement plus déterminés comme l'attestent déjà certaines tensions et actions sous le seuil au travers des mers et océans, et pour certains en mesure

⁽⁶⁰⁾ Sans connexion aux réseaux sociaux entre autres.

⁽⁶¹⁾ La navigation à l'estime est une méthode de navigation qui consiste à déduire la position du bateau à partir de sa route et de la distance parcourue depuis sa dernière position connue. Pour cela, aux données de cap et de vitesse sont intégrés des facteurs de dérive en fonction du vent et du courant.

de restreindre, voire d'annihiler, notre liberté d'action à l'aune des stratégies et capacités plus ou moins ambitieuses qu'ils prévoient de développer d'ici là.

Face à eux, en se basant sur les invariants du monde maritime mais aussi des points de rupture identifiés, nous avons esquissé les grands déterminants de la Marine française que nous distinguons à cet horizon, afin qu'elle tienne son rang de puissance maritime et serve au mieux les ambitions d'un pays membre permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Toutefois, si la France ne veut pas que « les larmes de [ses] souverains [aient] le goût salé de la mer qu'ils ont ignorée ⁽⁶²⁾ », il conviendra de donner corps à cette ébauche tant les objectifs technologiques, capacitaires et humains sont ambitieux, complexes et imbriqués avec d'autres champs de conflictualité, en premier lieu desquels compte un autre *res communis* : l'Espace.

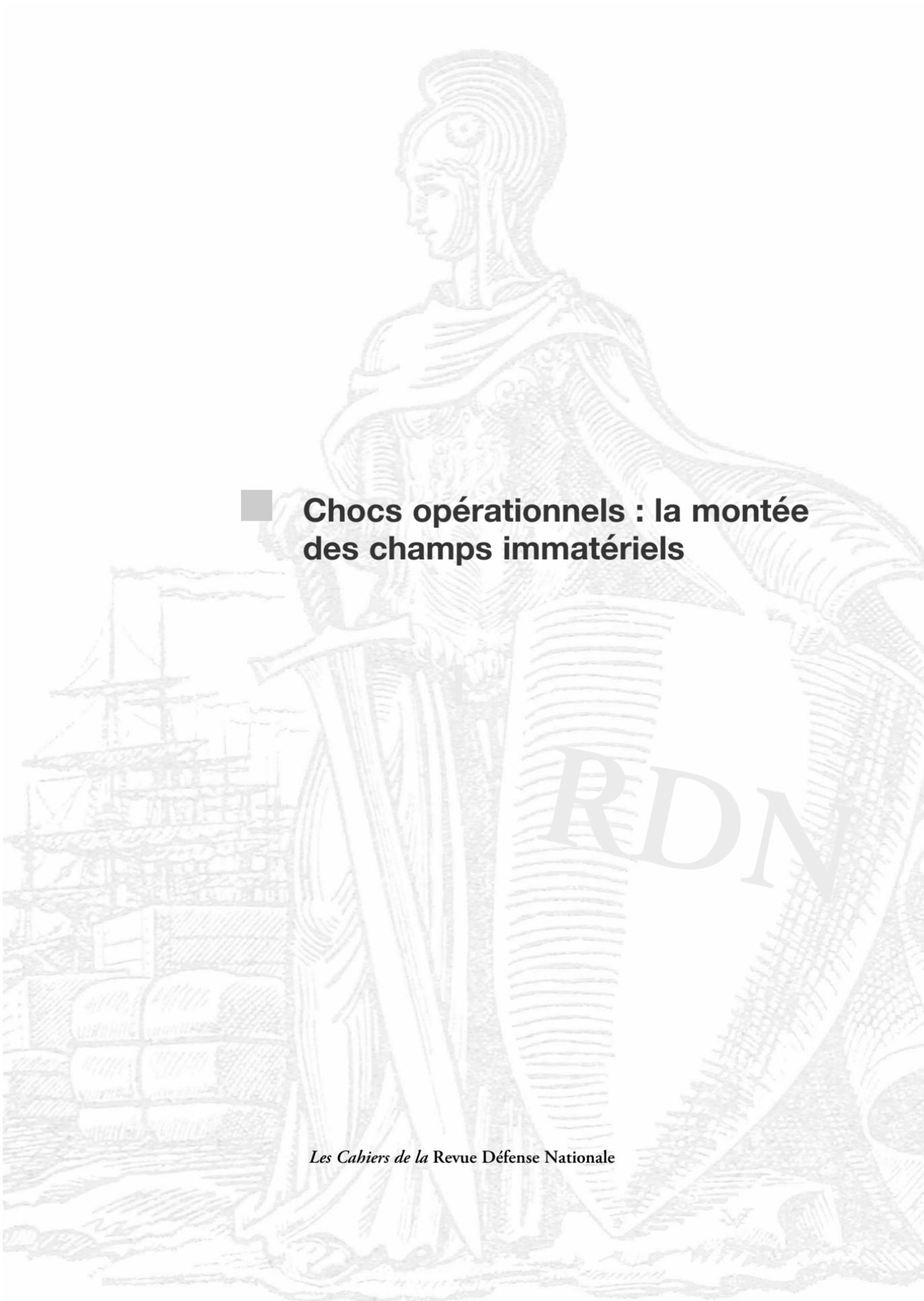
Alors, dans un monde qui ne cesse de se heurter aux paradoxes de la mondialisation et du retour à l'autarcie sous de multiples formes ou de l'idéalisme et du réalisme, et qui est empli d'incertitudes et de surprises stratégiques comme l'illustre la crise sanitaire mondiale ⁽⁶³⁾ que nous traversons, la France devra au regard de facteurs tant exogènes qu'endogènes, se préparer à affronter, au cours des prochaines décennies, des dangers polymorphes sur l'ensemble de son territoire aéromaritime qui ne voit jamais le soleil se coucher.

Éléments de bibliographie

- CENTRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES DE LA MARINE, *Ambitions navales au XXI^e siècle*, 2016, 107 pages.
- GROUPE « MER ET VALEURS », *La mer, ses valeurs*, L'Harmattan, 2012, 186 pages.
- Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2013 (www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/).
- Livre bleu Outre-Mer, La France des outre-mer et le monde*, 2018 (www.livrebleuoutremer.fr/).
- MINISTÈRE DES ARMÉES, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017 (www.defense.gouv.fr/).
- National Security Strategy of the United States of America*, décembre 2017 (www.whitehouse.gov/).
- OBSERVATOIRE DES CONFLITS FUTURS, *Notes*, mai 2018/janvier 2019/avril 2019 (www.frstrategie.org/).
- RDN n° 822 (« La Méditerranée stratégique : Laboratoire de la mondialisation »), 2019, 226 pages.
- SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE (SGDSN), *Chocs Futurs, étude prospective à l'horizon 2030 : impacts des transformations et ruptures technologiques sur notre environnement stratégique et de sécurité*, 2017, 208 pages (www.sgdsn.gouv.fr/uploads/2017/04/sgdsn-document-prospectives-v5-bd.pdf).
- SHELDON-DUPLAIX Alexandre, « Implication des ambitions maritimes des États puissance et des innovations navales », *Recherches et documents* n° 04/2018, Fondation pour la recherche stratégique (FRS), 45 pages (www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/recherches-et-documents/2018/201804.pdf).
- Stratégie nationale pour la mer et le littoral*, décret 2017-222 du 23 février 2017 (www.legifrance.gouv.fr/).
- Stratégie* n° 120 (« Un tour du monde géostratégique »), Institut de stratégie comparée (ISC), 2019, 224 pages.
- TENENBAUM Élie avec PAGLIA Morgan et RUFFIE Nathalie, « Confettis d'empire ou points d'appui ? L'avenir de la stratégie française de présence et de souveraineté », *Focus stratégique* n° 94, Centre des études de sécurité de l'Ifri, février 2020, 162 pages (www.ifri.org/).
- VANDIER Pierre, *La dissuasion au troisième âge nucléaire*, Éditions du Rocher, 2018, 106 pages.

⁽⁶²⁾ Formule attribuée au cardinal [Armand Jean du Plessis] de Richelieu.

⁽⁶³⁾ Pandémie au coronavirus (Covid-19).



■ **Chocs opérationnels : la montée
des champs immatériels**

RDN

Les Cahiers de la Revue Défense Nationale

Les opérations multidomaines : une révolution militaire

Étienne FAURY

| Général (air), auditeur de la 69^e session du CHEM.

L'évolution du contexte international annoncé dans la *Revue stratégique* de 2017 ⁽¹⁾ et l'érosion du multilatéralisme semblent se concrétiser plus tôt que prévu. Des confrontations ouvertes entre puissances régionales parrainées par des puissances majeures apparaissent ainsi de nouveau possibles. Oublié depuis la fin de la guerre froide, ce type d'engagement symétrique impliquerait des capacités les plus modernes dans des domaines qui ne seraient plus limités aux milieux classiques – terrestre, maritime ou aérien.

De l'autre côté de l'Atlantique, après la Révolution dans les affaires militaires (RMA) des années 2000, le *counter A2/AD* ⁽²⁾ et le *combat-cloud* ⁽³⁾, le dernier concept américain en vogue est le « *multidomain* » ⁽⁴⁾, qui vise à faire face au retour des menaces symétriques d'origines russe et chinoise tout en intégrant les nouveaux milieux de conflictualité. Ce concept « *multidomain* » consiste à intégrer et combiner les effets des nouveaux domaines (informationnel, cyber et spatial) dans les opérations interarmées aux niveaux opératifs et tactiques avec un cycle décisionnel adapté, afin de surprendre, saturer ou déstructurer l'adversaire. Certains spécialistes jugent cette synergie multidomaine inéluctable sur le long terme compte tenu de la convergence de tous les domaines *via* les outils numériques. Ce nouveau concept traduit aussi le besoin d'insérer les récents domaines cyber et spatial dans le combat terrestre pour l'*US Army* et dans le combat aérien pour l'*US Air Force* (USAF).

Si le sujet a été porté par les plus hautes autorités de l'USAF, de l'*US Army* et de l'Otan, ainsi que par de nombreux *think tanks*, ses ambassadeurs sont moins vocaux du côté français, probablement parce que nos structures interarmées de commandement opérationnel conduisent d'ores et déjà des opérations multimilieux (terre, air, mer) sur des théâtres de moyenne et de basse intensités. Par ailleurs, les synergies avec les domaines Cyber et Espace sont pour l'instant balbutiantes, en attendant les

⁽¹⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, p. 17 (www.defense.gouv.fr/).

⁽²⁾ *Counter Anti-Access and Area Denial* : concept américain de lutte contre les stratégies anti-accès de déni d'accès mises en œuvre par la Chine et la Russie pour contrecarrer la puissance militaire aérienne et navale américaine.

⁽³⁾ Concept de *cloud* informatique dédié aux opérations de combat permettant de partager massivement au sein d'une formation tactique toutes les informations utiles : renseignement, ordres, états, etc.

⁽⁴⁾ Il est parfois associé aux opérations « *Multi-Domain-Operations* » (MDO) ou aux structures de commandement « *Multi-Domain Command and Control* » (MDC2) définies dans AIR FORCE STRATEGIC INTEGRATION GROUP WHITE PAPER, *Multi-domain Operations: A United States Air Force Perspective*, 22 août 2018 (www.afsig.af.mil/).

développements capacitaires majeurs attendus dans ces deux domaines au cours des dix prochaines années. L'avance doctrinale américaine est aussi poussée par leurs ruptures technologiques plus rapidement intégrées dans leurs équipements, telle l'architecture hyperconnectée et multi-effet du Lockheed Martin *F-35 Lightning II*.

Il est toutefois impératif que les penseurs militaires s'y intéressent, pour les raisons suivantes : la nécessité de maintenir notre interopérabilité avec les évolutions américaines et Otan, les opportunités offertes par la convergence digitale des milieux, le besoin opérationnel pour les engagements futurs de haute intensité d'intégrer l'Espace et le cyber, auquel on pourrait ajouter l'espace informationnel, crucial pour les opérations d'influence.

Comprendre les enjeux de cette évolution conceptuelle et analyser son efficacité dans le système militaire français imposent donc de replacer le sujet dans son contexte géostratégique et de revenir sur les objectifs de cette approche, pour enfin étudier sa faisabilité en France et son potentiel à moyen terme.

Contexte géostratégique

Un monde en perte de repères

Le déclin de l'hyperpuissance américaine et du multilatéralisme

À la suite des attentats du 11 septembre 2001, les États-Unis ont basculé dans une période d'opérations extérieures d'une intensité considérable, oubliée depuis le retrait du Vietnam en 1975, qui ont usé militairement et économiquement l'Amérique ⁽⁵⁾. Le coût global de ces opérations massives de contre-insurrection, de l'ordre de 4 000 milliards de dollars, aurait permis d'acheter environ 30 000 avions de chasse de dernière génération *F-35*, soit 15 fois plus que les commandes actuelles destinées aux États-Unis. Outre les coûts directs, il convient de prendre en compte les coûts indirects que représentent le vieillissement des flottes et matériels en raison de leur usage intensif, ainsi que l'acquisition de matériels spécialisés pour les opérations de contre-insurrection, qui se révéleront inutiles dans des conflits de plus haute intensité.

En parallèle, le *leadership* américain dans la recherche, les technologies, l'accès aux ressources et la captation des marchés est vigoureusement contesté, en particulier par une Chine en pleine croissance et une Russie qui retrouve des ambitions de grande puissance malgré les sanctions, et qui sont toutes deux en quête de parité avec les États-Unis – voire de supériorité. Dans le même temps, les États-Unis perdent progressivement leur capital moral et diplomatique ⁽⁶⁾ qui constituaient une part significative de leur *Soft Power*. D'un côté, les valeurs occidentales de liberté et d'altruisme, dont les États-Unis étaient le porte-étendard, ont été contestées par ces mêmes États, de manière directe sur la scène internationale ou *via* les réseaux sociaux : chaque écart américain a été relayé vers la Terre entière et commenté *via* les médias et les nouveaux réseaux. D'un

⁽⁵⁾ *The Costs of War since 2001: Iraq, Afghanistan, and Pakistan*, Eisenhower Research project, Brown University, juin 2011.

⁽⁶⁾ GOMART Thomas, *L'affolement du monde*, Tallandier, 2019, 320 pages.

autre côté, les États-Unis ont aggravé cette crise de confiance en dénonçant le système international qu'ils avaient participé à créer, car considéré comme biaisé en leur défaveur : critique générale de l'ONU, retrait du Pacte sur les migrants (2016), retrait de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO, 2017), retrait de l'Accord de Paris sur le climat (2017), recul sur le nucléaire iranien (JCPOA, 2017), critique de l'Otan (2017), retrait du Partenariat transpacifique (TPP, 2017), renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna ou NAFTA, 2017), gel (2016) puis reprise (2019) des négociations sur l'accord de libre-échange transatlantique (TTIP ou TAFTA), dénonciation (août 2018) puis blocage (novembre 2019) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), abandon du traité sur les Forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI, 2019), suspension du financement de l'Organisation mondiale de la santé (OMS, avril 2020).

Enfin, les États-Unis perdent la confiance de leurs alliés européens : le pivot stratégique américain vers la zone Indo-Pacifique initié sous Barack Obama, même s'il est parfaitement légitime et compréhensible au vu des velléités de la Chine dans cette région, génère un sentiment d'abandon chez les alliés européens, eux-mêmes confrontés à des crises de confiance interne liées à la gestion du phénomène migratoire, au *Brexit* et aux différends avec la Turquie. Même si les exercices de réassurances de l'Otan prévus au printemps 2020 en Europe de l'Est reviennent au niveau des manœuvres *Reforger* des années 1980, en pleine guerre froide, ce retournement Indo-Pacifique et surtout la manière dont il a été annoncé ont affaibli durablement la confiance des Européens envers les États-Unis.

Cette conjonction d'affaiblissement, de retraits, de doutes et de perte de confiance a laissé le champ libre à d'autres compétiteurs, entraînant le pourrissement de certaines crises régionales où l'usage de la force est redevenu une norme.

Le retour à un monde multipolaire avec des compétiteurs et adversaires renforcés

Dans la même période, une multitude de sujets de crise sont apparus : compétition pour l'accès aux matières premières, crises démographiques et alimentaires, oppositions religieuses, ethniques ou politiques, retour des flux migratoires non contrôlés, recrudescence des trafics en tout genre : Ukraine, Libye, bande sahélienne, Somalie, Syrie, Irak, Yémen, Afghanistan. Ces crises prennent une tournure plus aiguë en raison des besoins nouveaux générés par les croissances économiques et démographiques de pays comme l'Inde et la Chine, mais aussi en raison de l'absence d'arbitre. Les belligérants sont soutenus notamment par la Russie, l'Iran ou la Chine qui exportent massivement des matériels de guerre et de l'assistance ce qui entretient la déstabilisation. Le conflit n'est pas toujours ouvert : sur d'autres territoires, de la contestation sociétale ou religieuse est exportée, préparant le terrain pour de nouvelles crises.

Sans gendarme du monde, le risque est grand que certains conflits ou crises fassent tache d'huile sur les régions voisines ou basculent dans un niveau de violence supérieur (Mali, Syrie, Yémen, Libye) avec de l'armement moderne. Cette situation de désordre quasi généralisé est alors favorable à la mise en place d'un nouveau *leadership* chinois, dont les Routes de la Soie sont un premier instrument.

Une suprématie militaire et technologique occidentale contestée, rattrapée et peut-être dépassée

En parallèle, les États-Unis perdent progressivement leur *leadership* sur les hautes technologies militaires. Alors que la recherche aux États-Unis a toujours été largement financée par la Défense, vingt années de guerres insurrectionnelles ont laissé le secteur civil devenir *leader* dans le numérique (Gafam). Dans ce domaine numérique, la Chine a effectué un rattrapage colossal avec ses *BATX*⁽⁷⁾ qui, d'une part lui confèrent une certaine autonomie numérique, et d'autre part dynamisent d'autres domaines de recherche plus pointus.

Une course effrénée vers les technologies de rupture est enclenchée entre les États-Unis, la Chine et la Russie (planeurs hypersoniques, statoréacteurs, furtivité, ordinateurs quantiques, armes à effets dirigés, 5G, intelligence artificielle ou IA, robots), souvent à l'avantage des seconds avec des investissements en recherche et développement (R&D) extraordinaires (ex : souffleries hypersoniques chinoises⁽⁸⁾). Même si leur efficacité militaire n'est pas démontrée au combat, de nouveaux systèmes de combat prestigieux non américains apparaissent, tels que les chasseurs furtifs chinois *J-20*, les missiles hypersoniques russes *Avangard* ou le porte-avions chinois *Shandong*. La génération suivante de matériels est lancée (bombardiers furtifs russes *PAK-DA* et chinois *H-20*) et elle saura profiter des avancées technologiques pour se hisser à la première place, à l'image de Huawei dans la téléphonie mobile et la 5G⁽⁹⁾.

Dans les domaines cyber et spatiaux, clefs de voûte des systèmes de combat occidentaux, l'Amérique et ses alliés sont attaqués : des actions récentes, parfois difficilement imputables, prouvent le niveau de maturité de nos adversaires et leur capacité de nuisance sur nos outils de positionnement, de renseignement et de communications, voire sur le fonctionnement interne de nos systèmes d'armes *via* des failles cyber qu'ils sont en mesure d'exploiter. Il apparaît donc essentiel de se mobiliser sur ces domaines pour inverser les tendances.

La supériorité technologique est aussi battue en brèche par la vulgarisation des technologies civiles, qui sont facilement militarisées par des adversaires asymétriques, et employées sur les théâtres. Cela leur permet d'effacer leur retard dans les domaines des communications, du positionnement, des outils de commandement et même des drones. Pour une fraction du coût de développement des technologies militaires, ces adversaires disposent de systèmes permettant de rétablir une certaine parité.

⁽⁷⁾ *BATX* désigne, face aux Gafam (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft), les géants du *Web* chinois : Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi. Ils forment le quatuor central de la *tech* chinoise, auquel on pourrait ajouter Huawei (équipements télécoms), ByteDance (propriétaire du réseau social TikTok) ou encore DJI (drones).

⁽⁸⁾ La future installation, une galerie longue de 265 mètres et construite par l'Académie chinoise des Sciences (CAS), permettra de « simuler des vols à des vitesses comprises entre Mach 10 (environ 12 250 km/h) et 25 (30 600 km/h) », soit 25 fois la vitesse du son, selon un chercheur du projet, Han Guilai, cité par la télévision publique CCTV. Cf. BERGE Frédéric avec AFP, « En Chine, une soufflerie surpuissante testera des avions et missiles à 12 000 km/h et bien plus », *BFM Business*, 21 mars 2018 (<https://bfmbusiness.bfmtv.com/>).

⁽⁹⁾ SAVIANA Alexandra, « Dossier Huawei et 5G : quand les États-Unis menacent l'Europe dans leur guerre économique contre la Chine », *Marianne*, 21 mars 2019 (www.marianne.net/).

L'innovation et le dynamisme en opérations changent de camp : dans le domaine opérationnel, comme en Syrie, les forces russes surprennent, par les moyens déployés (système antiaérien et antimissile mobile *S-400 Triumph*, avions Soukhoï *Su-30 Flanker-C* ou *Su-57 Felon*, etc.) et les types de missions réalisées. Les systèmes *A2/AD* y sont employés pour promouvoir leurs intérêts et construire un rapport de force favorable envers la coalition anti-*Daeçh*, entravant sa liberté d'action. L'emploi décomplexé de la force dans des opérations-éclairs combinées de reconquête du territoire syrien préfigure des usages de leurs capacités multidomaines.

Dans le même temps, les adversaires des États-Unis et de ses alliés empiètent sur leur pré carré. La puissance militaire chinoise se déploie ainsi dans de nouveaux espaces, bien au-delà de son périmètre habituel de la mer de Chine : forces prépositionnées à Djibouti ⁽¹⁰⁾, forces navales en Méditerranée ⁽¹¹⁾ et sur les nouvelles Routes de la soie ⁽¹²⁾. Ainsi, plusieurs installations stratégiques occidentales ne peuvent plus se considérer comme des sanctuaires (Al Dhafra aux Émirats arabes unis, Djibouti, Guam, Diego Garcia), car elles se trouvent dorénavant à portée des menaces navales ou balistiques adverses.

Une autre manœuvre de contestation de la puissance occidentale passe par la vente de technologies avancées non seulement aux adversaires, mais aussi aux alliés des États-Unis. L'action la plus flagrante est la dissémination de systèmes *A2/AD* ou « diplomatie du *S-400* » ⁽¹³⁾. Cette manœuvre rappelle évidemment les années 1970 lorsque les systèmes sol-air soviétiques de l'époque avaient été massivement exportés (*SA-2 Guideline*, *SA-3 Goa*, *SA-6 Gainful*, *SA-7 Grail*). La diffusion de la technologie antiaérienne russe la plus sophistiquée permet de saper le *leadership* aérospatial et technologique de l'Occident. Surtout, ces systèmes *S-300*, détenus par des pays comme l'Iran ou l'Algérie, et *S-400*, lorsqu'ils sont mis en œuvre, paralysent effectivement nos modes d'action, fondés sur l'usage intensif de la troisième dimension. Pour rétablir notre liberté d'action, il conviendra de posséder les capacités nécessaires pour les neutraliser, à l'instar des moyens de guerre électronique et antiradar (*SEAD*). Ces capacités ont été initialement mises en œuvre par les Américains au Vietnam et les Israéliens au Liban, et sont devenues ensuite le ticket d'entrée indispensable pour toutes les opérations de haute intensité des années 1990 et 2000. Toutefois, elles se révèlent désormais obsolètes face aux portées des *S-300*, *S-400* et bientôt *S-500* ⁽¹⁴⁾. Ces exportations ont aussi un objectif plus machiavélien : la vente de cette technologie vers la Turquie et certaines monarchies du Golfe ⁽¹⁵⁾ fissure la cohésion des alliés des États-Unis.

Cette contestation multisectorielle est aggravée par le souhait du camp occidental, depuis 1991, de profiter des dividendes de la paix, en réduisant les budgets de

⁽¹⁰⁾ AFP, « La Chine inaugure à Djibouti sa première base à l'étranger », *L'Express*, 1^{er} août 2017 (www.lexpress.fr/).

⁽¹¹⁾ EKMANN Alice, « La Chine en Méditerranée : une présence émergente », *Notes de l'Ifri*, février 2018 (www.ifri.org/).

⁽¹²⁾ LABÉVIERE Richard, « "Routes de la soie" maritimes et armées ! », *Les Crises*, 20 décembre 2019 (www.les-crisis.fr/).

⁽¹³⁾ FACON Isabelle, « Export russe des systèmes antiaériens *S-400* : intentions stratégiques, atouts industriels et politiques, limites », *Défense & industries* n° 13, juin 2019, p. 18-21 (www.frstrategie.org/).

⁽¹⁴⁾ NOËL Jean-Christophe, PAGLIA Morgan et TENENBAUM Élie, « Les armées françaises face aux menaces antiaériennes de nouvelle génération », *Focus stratégique* n° 86, Ifri, p. 15 (www.ifri.org/).

⁽¹⁵⁾ FACON Isabelle, *op. cit.*

défense et le format des armées. Le Sommet de l'Otan de Varsovie en 2016 a tenté de renverser la tendance, avec l'engagement des États-membres à remonter leur effort de défense à 2 % du PIB ⁽¹⁶⁾. Cependant, le rattrapage des retards de modernisation absorbe les budgets légèrement haussiers sans pour autant augmenter les formats d'armées. Après la crise financière de 2008, la crise du Covid-19 risque de repousser encore ce rebond attendu et si nécessaire.

En l'espace d'une décennie, le rapport de force entre l'Occident et ses compé-
titeurs a été bousculé.

Une réorientation américaine et non un abandon

Les États-Unis ne sont pas restés inactifs devant ces nouvelles menaces. Ces constats alarmants d'évolution du contexte international et de perte de la supériorité américaine dans tous les domaines de confrontation ont été décrits dans l'*US National Defense Strategy* de 2018 ⁽¹⁷⁾, qui a créé un électrochoc et enclenché une réaction et une adaptation massive du ministère de la Défense américain (*DoD*) aux nouveaux enjeux. Cela s'est traduit par une réorientation des politiques étrangères ⁽¹⁸⁾ et de défense avec un renforcement des budgets. Concernant les forces aérospatiales, les programmes de modernisation des forces nucléaires (Northrop Grumman *B-21 Raider*) et des capacités conventionnelles de haute intensité (*6th Generation Fighter*) sont redynamisés, profitant des économies générées par le désengagement progressif des théâtres inextricables du Moyen-Orient : l'arrêt annoncé en 2021 de la chaîne d'assemblage des drones de contre-insurrection *MQ-9 Reaper* est un symbole très fort de ce changement de priorité ⁽¹⁹⁾. L'Espace et le cyberspace sont déclarés comme domaines de combat. Enfin, la modernisation des structures de commandement à tous les niveaux est aussi engagée. On notera la cohérence de ce discours stratégique sur la haute intensité avec les livraisons de *F-35* (avion multidomaine par essence) en Europe et la conquête de nouveaux marchés (Belgique, Pologne, Finlande, Grèce, Portugal...).

Les États-Unis ont aussi su tirer parti des enseignements des opérations massives de contre-insurrection au Moyen-Orient. Celles-ci ont été sources de nombreux progrès dans les organisations des structures de commandement, la conduite d'opérations en coalition et l'intégration des nouvelles technologies :

- Pour couvrir des zones d'opérations gigantesques et gérer des forces nom-
breuses et très hétérogènes, les centres de commandement ont su évoluer, mais ils sont
devenus trop massifs, posant alors des questions d'efficacité, de résilience et devenant
même des cibles idéales.
- Pour mener des opérations majeures loin du territoire, les capacités spatiales
sont devenues indispensables. Ainsi, les moyens de communication par satellite sont

⁽¹⁶⁾ Chefs d'État et de gouvernement, « Communiqué du Sommet de Varsovie », 8-9 juillet 2016 (www.nato.int/).

⁽¹⁷⁾ THE UNITED STATES OF AMERICA, *Summary of the 2018 National Defense Strategy*, 11 pages (<https://dod.defense.gov/>).

⁽¹⁸⁾ Les zones d'intérêt stratégique sont présentées suivant l'ordre : Asie, Europe et Moyen-Orient.

⁽¹⁹⁾ Par son manque de survivabilité face aux menaces aériennes et sol-air, le *MQ-9* est inadapté à la haute intensité d'où son abandon. Cf. COHEN Rachel S., « Abrupt End to MQ-9 Production Surprises General Atomics », *Air Force Mag*, 26 février 2020 (www.airforcemag.com/abrupt-end-to-mq-9-production-surprises-general-atomics/).

devenus des artères vitales pour compenser l'absence d'architecture de communication locale et relier les centres de commandements et les forces de tous les domaines sur tous les continents (ex : forces en Irak et Syrie, état-major stratégique *Central Command* ou *CENTCOM* à Tampa – Floride –, état-major des forces aériennes à Al-Oudeid – Qatar –, état-major de la coalition et des forces terrestres à Bagdad, équipages pilotant les drones au Nouveau-Mexique, etc.). Les moyens dans ce domaine étant comptés même pour les États-Unis, la capacité à entreprendre des opérations supplémentaires et consommatrices de transmission de données peut être limitée par la bande passante disponible.

- Le développement des drones de toutes tailles pour la reconnaissance, la surveillance, voire pour le transport, a permis de développer de nouvelles méthodes de combat. En zones urbaines, en particulier, elles mettent en interface tous les moyens de combat et d'observation terrestres et aériens. Par contre-coup, apparaît un besoin supplémentaire d'intégration dans les manœuvres, de nouveaux métiers de coordination et de bande passante satellitaire pour partager les informations et coordonner les actions.

- Cette inflation constante des données numériques a menacé régulièrement les réseaux de thrombose, et risqué de masquer les informations essentielles (infobésité). Cela a dynamisé l'émergence d'un *cloud* numérique pour rassembler les données et les rendre disponibles pour tous, ainsi que le développement d'outils d'IA pour les trier constamment. Cela a aussi fait apparaître un manque d'interopérabilité numérique des systèmes de combat et de commandement liée à l'absence de normes, qui se révèle être un frein puissant à leur mise en réseau et à la numérisation globale du champ de bataille.

- Enfin, le partage du renseignement en coalition hétérogène et de circonstance est un défi croissant. En dehors des communautés *5-eyes* ⁽²⁰⁾ ou Otan, il faut déployer des réseaux compartimentés en fonction de la confiance accordée aux partenaires.

Le concept de combat multidomaine arrive dans ce contexte international de rééquilibrage stratégique américain avec le retour des confrontations de haute intensité et du combat symétrique, où l'exploitation des vulnérabilités par l'adversaire toucherait cette fois le cœur du système militaire : très forte dépendance aux capacités spatiales et numériques, vulnérabilité des états-majors centralisés et massifs, incapacité à défendre les bases de déploiement géantes face aux nouvelles menaces, etc. Ce recentrage sur des capacités de superpuissance permet en outre aux États-Unis de tourner la page de leur enlisement en Irak et en Afghanistan dans des opérations asymétriques.

Émergence du multidomaine

Pour les spécialistes des doctrines militaires ⁽²¹⁾, le combat multidomaine moderne tirerait ses origines de l'ère soviétique et du foisonnement doctrinal des années 1920-1930. L'élan américain est plus récent et date des dix dernières années et

⁽²⁰⁾ Alliance de services de renseignement de l'Australie, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et des États-Unis.

⁽²¹⁾ GROS Philippe et TOURRET Vincent, « La synergie multidomaine », *Note de la FRS* n° 7, avril 2019, 48 pages (www.frstrategie.org/).

du défi obsessionnel que représentent les capacités *A2/AD* russes et chinoises tant au niveau opératif que tactique. En France, le sujet a été importé par les Armées de terre et de l'air dans le cadre de leurs échanges interalliés.

Avant d'imaginer une application du multidomaine à la française, il est nécessaire de poser la vraie nature du combat multidomaine, ses potentialités et ses principes.

Définition

Les opérations modernes dites multidomaine consistent à intégrer et combiner les effets des nouveaux domaines (informationnel, cyber et spatial) dans les opérations interarmées aux niveaux opératifs et tactiques avec un cycle décisionnel accéléré, afin de surprendre, saturer ou déstructurer l'adversaire. Cette définition renvoie aux principes de stratégie militaire où, pour vaincre un adversaire puissant ou bien défendu sans y perdre ses propres forces, il est indispensable d'employer les effets les plus efficaces de chaque arme/composante/milieux, et de savoir les combiner entre eux, au moindre coût humain et matériel possible, et en masquant le plus longtemps possible ses intentions. Celui qui dispose de la dynamique de décisions et d'actions la plus rapide sur le maximum d'effets combinés possède alors un avantage militaire : la surprise.

La lecture comparée de la définition et du principe de stratégie montre clairement que le combat multidomaine n'est pas un principe nouveau ; il a d'ailleurs été appliqué tout au long des âges par les plus grands stratèges ⁽²²⁾. La nouveauté vient, d'une part de l'apparition des nouveaux champs de confrontation que sont l'informationnel, la cybernétique et le spatial et, d'autre part de la manière d'intégrer leurs effets de manière dynamique dans les opérations terrestres, maritimes et aériennes.

Pour mieux anticiper le futur, revenons sur des exemples historiques. L'ajout de chaque nouvel effet, « arme » ou champ de confrontation, a toujours été source de ruptures militaires, car si le premier camp à l'utiliser convenablement en retire un avantage considérable, l'adversaire, s'il n'a pas été détruit, applique rapidement à son tour les nouvelles idées en améliorant la technique et les usages. Ce fut évidemment le cas pour des effets qui furent novateurs en leur temps, comme l'artillerie, les forces sous-marines, les blindés et l'aviation.

Cela a aussi été source au fil de l'histoire de réflexions doctrinales : subordination de la nouvelle arme aux armes existantes ou indépendance en raison d'un champ de confrontation essentiellement distinct ? Ce fut le cœur des débats de l'entre-deux-guerres sur l'aviation naissante : garder l'aviation dans l'Armée de terre pour accompagner les fantassins à l'instar des blindés ou créer une Armée de l'air indépendante capable d'actions décisives sur les centres de gravité adverses ⁽²³⁾, sans pour autant abandonner les actions d'accompagnement des forces terrestres.

⁽²²⁾ SUN TZU, *L'Art de la guerre*, Article III : troisième circonstance pour la victoire : « Assortir habilement ses rangs » ; Article V : « Usez généralement des forces directes pour engager la bataille, et des forces indirectes pour emporter la décision [...] leurs combinaisons étant sans limites, personne ne peut toutes les comprendre. Ces forces sont mutuellement productives et agissent entre elles ».

⁽²³⁾ Théorie du bombardement stratégique du général Giulio Douhet présentée dans son traité *La maîtrise de l'air* (1921).

Une doctrine novatrice appliquée à un domaine connu a souvent conduit à la victoire : à Ulm puis Austerlitz correspondent la mise en place des corps d'armée inter-armes napoléoniens facilitant le déplacement de la grande armée et permettant des manœuvres complexes ⁽²⁴⁾, à la *Blitzkrieg* la concentration et la combinaison redoutablement efficace de l'arme blindée, de l'aviation et des communications par radio ⁽²⁵⁾. Dans les deux exemples, le multidomaine a été mis au service de manœuvres ambiguës et déstabilisantes.

Au-delà de ces qualités de rupture déjà présentées, les opérations multidomaine à venir représentent, comme la *Blitzkrieg* à son époque, une meilleure utilisation du tempo opérationnel : en décloisonnant encore plus les six milieux (terre, air, mer, spatial, cyber, informationnel) jusqu'aux niveaux tactiques, elles permettent une gestion en temps réel de l'évolution de la situation et la synchronisation des actions dans les différents champs pour profiter des effets les plus efficaces de chacun.

Les premières heures de l'opération *Overlord* en juin 1944 ont mis en œuvre toutes les composantes, et à une échelle considérable : déminage côtier, bombardement naval et aérien, opérations aéroportées et amphibies, supériorité aérienne, diversion dans le Pas-de-Calais, etc. Sans aborder les aspects logistiques exceptionnels de cette opération, il a fallu des mois pour la planifier et synchroniser les effets des différents domaines. L'objectif du concept multidomaine moderne est de pouvoir réaliser désormais en temps réel, du niveau tactique au niveau opératif, cette synchronisation des effets et domaines grâce aux technologies numériques et à une (r)évolution des structures de commandement.

Potentialités opérationnelles

Les potentialités de rupture des opérations multidomaine futures viennent de la nature exceptionnelle des nouveaux milieux à connecter. Par leur nature et leur architecture propres, les actions informationnelles, cybernétiques, spatiales et aéronautiques peuvent quasiment s'affranchir des distances et du temps. Lorsque ces capacités sont rassemblées, et parce qu'elles s'affranchissent des distances et des notions de profondeur stratégique, elles permettraient d'intervenir dès le début des crises, de mener des actions imprévisibles et très brèves, de paralyser ou contourner les systèmes défensifs de dernière génération et ainsi de toucher directement les centres de gravités adverses. La saturation de l'adversaire est alors possible en le stimulant dans tous les champs afin de le leurrer, le déstabiliser, l'obliger à choisir et à fauter. Cela peut permettre de conquérir une supériorité temporaire dans un domaine particulier pour pouvoir mettre en place les phases suivantes d'une opération. Ce principe peut s'appliquer, par exemple, à la conquête de la supériorité aérienne face aux systèmes *A2/AD*.

Le niveau de violence visible et l'information sur les réseaux peuvent être ajustés en temps réel en fonction des seuils de réaction politique des États afin de les décourager

⁽²⁴⁾ CENAT Jean-Philippe, « De la guerre de siège à la guerre de mouvement : une révolution logistique à l'époque de la Révolution et de l'Empire ? », *Annales historiques de la Révolution française* n° 348, 2007, p. 109 (www.persee.fr/).

⁽²⁵⁾ GAULLE (DE) Charles, *Mémoires de Guerre. Tome I*, Plon, 1954, p. 28.

à contre-attaquer et les mettre ainsi devant le fait accompli (Donbass et Crimée depuis 2014 ⁽²⁶⁾). Le multidomaine peut aussi être un moyen efficace et élégant de désescalade de crise internationale, en utilisant par exemple des paralysies temporaires dans le domaine cyber, plus démonstratives et immédiates que les sanctions économiques.

Le premier gain de ce nouveau type d'opérations est d'abord la réactivité (agir dès les signaux précurseurs), puis l'efficacité retrouvée des capacités offensives sur les systèmes défensifs de dernière génération qui prolifèrent. Si aujourd'hui, les opérations spéciales sont déjà quasiment multidomaines, l'objectif est de généraliser cette manière d'opérer aux forces conventionnelles, à une large échelle et en temps réel.

Cadres et principes

Les conditions préalables pour mener des opérations multidomaines pourraient être les suivantes :

- concevoir les opérations suivant une approche globale, voire 3D (Diplomatique, Défense, Développement), et intégrer les effets et actions entre tous les milieux ;
- assurer une gestion en temps réel de l'évolution de la situation et une synchronisation constante des actions et effets dans les différents champs ;
- repenser l'organisation et les processus du commandement dans un contexte d'opérations à large échelle, et développer la subsidiarité pour éviter la saturation et la vulnérabilité d'un système trop centralisé ;
- faire évoluer l'organisation des forces en visant l'augmentation de leur polyvalence et de leur agilité par le rassemblement sous un chef unique de capacités spécialisées (dans la lignée du corps d'armée napoléonien, des divisions de Guderian ⁽²⁷⁾, du Commandement des opérations spéciales – COS – ou des Groupements tactiques interarmes – GTIA) ;
- disposer d'un système d'information global et résilient associé à des moyens de communication robustes ;
- susciter les initiatives et les actions d'opportunités en partageant avec les structures subordonnées les intentions et les actions menées en parallèles ;
- former les chefs militaires à une culture multidomaine conséquente afin qu'ils sachent utiliser en fonction des circonstances les meilleures combinaisons d'effets ;
- bâtir des doctrines d'emploi, notamment en dessous du seuil de conflictualité, pour accroître le panel de réponses de nature militaire entre les mains du politique.

Les questions de doctrine et d'organisation multidomaine seront fondamentales et intriquées ⁽²⁸⁾. Elles laissent augurer des arbitrages subtils entre le niveau interarmées,

⁽²⁶⁾ NOCETTI Julien, « Guerre de l'information : le web russe dans le conflit en Ukraine », *Russie.Nei.Reports* n° 20, septembre 2015, Ifri, 36 pages (www.ifri.org/).

⁽²⁷⁾ La doctrine militaire allemande était alors très pragmatique utilisant même les canons de 88 mm antiaériens lors de la bataille d'Abbeville en tir horizontal pour percer le blindage des chars *B1 bis* français. Cf. WAILLY Henri, *Abbeville 1940. De Gaulle sous le casque*, Perrin, 1990, p. 26 (www.cairn.info/abbeville-1940—9782262007638.htm).

⁽²⁸⁾ Intrication de type quantique entre électrons où toute action sur l'un se répercute sur l'autre.

les trois armées et les commandements spécialisés. Toutefois l'avantage militaire que représente le multidomaine justifie ces efforts.

Application aux armées françaises et perspectives

Le multidomaine est une réorientation indispensable pour la superpuissance militaire et économique américaine. Ses potentialités sont d'une telle ampleur que son adoption semble essentielle pour la France qui en a les besoins et les moyens.

Une politique de défense favorable

Sans disposer des moyens des États-Unis, la France n'en partage pas moins des obligations de grande puissance. Elle a un rang mondial à tenir, hérité de notre histoire, de nos territoires éparpillés sur tous les continents, de notre place dans l'échiquier international (P5 ⁽²⁹⁾, UE, Otan, accords bilatéraux) et de nos engagements militaires. Dans ce cadre, notre pays se retrouve dans l'obligation de maîtriser ses acheminements à l'échelle mondiale : vers l'outre-mer, les forces prépositionnées ou les théâtres d'opérations. Il doit aussi protéger ses espaces maritimes très convoités et ses moyens de communication. Comme notre allié américain, nous faisons face à la même évolution du contexte et aux mêmes risques de confrontation directe ou indirecte dans tous les domaines.

En cohérence avec ces analyses des menaces, la France a voté une Loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 ⁽³⁰⁾ de réinvestissement significatif. Elle va permettre la livraison d'équipements de nouvelle génération dans les domaines de la projection, du renseignement, du combat terrestre, aérien et naval. Elle lance les études nécessaires aux futures technologies dans un cadre européen, avec l'Allemagne en premier partenaire, et elle relance le couple innovation/expérimentation technico-opérationnelle. Elle poursuit la modernisation de la dissuasion. Enfin, elle met l'accent sur l'Espace (effort financier de plusieurs milliards d'euros et renouvellement complet de nos capacités sur la période de la LPM et ouverture vers des démonstrateurs pour agir dans l'Espace) et le cyber (recrutement d'environ 1 000 spécialistes et effort financier supérieur à un milliard d'euros).

Ainsi, la France se dote des outils (notamment dans les domaines numérique, cyber et spatial) pour pouvoir conduire à l'avenir des opérations multidomaines.

Transformation des structures militaires

Bien qu'étudié dans les Armées de terre et de l'air françaises depuis plusieurs années en raison de leurs liens avec leur homologue américain, le sujet « multidomaine » a désormais la maturité pour être à l'ordre du jour interarmées.

⁽²⁹⁾ La France fait partie des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU avec les États-Unis, la Russie, la Grande-Bretagne et la Chine. Ils disposent d'arsenaux nucléaires.

⁽³⁰⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, « Loi de programmation militaire 2019-2025 : textes officiels », 16 février 2018 (www.defense.gouv.fr/).

Cette lenteur peut s'expliquer pour plusieurs raisons :

- Une organisation interarmées qui intègre déjà certains fondements du multidomaine en termes de synergie des effets et peut les considérer comme suffisants. Ainsi, le niveau interarmées stratégique français commande sur tous les domaines en termes de planification, de ciblage ou de conduite des opérations (CPCO). Mais le succès de l'opération *Hamilton* en 2018 ⁽³¹⁾ en Syrie relève plus d'une synchronisation planifiée d'effets comme pour *Overlord*, que d'une combinaison dynamique multidomaine.
- Une certaine culture jacobine qui tend à considérer comme suspectes les évolutions décentralisatrices nécessaires pour conduire des opérations multidomaines aux niveaux opératifs et tactiques.
- Les évolutions récentes du commandement Cyber ⁽³²⁾ et du commandement de l'Espace ⁽³³⁾, qui doivent encore mûrir dans leurs nouvelles dimensions et structures. Leurs nouveaux effets défensifs et offensifs restent à développer ou sont trop confidentiels pour être partagés avec les autres composantes.
- Un certain désintérêt doctrinal pour le multidomaine, qui dans sa conception américaine est lié à la haute intensité et au combat symétrique, jugés moins prioritaires ⁽³⁴⁾ dans les circonstances actuelles que les opérations de contre-insurrection menées par nos armées en Afrique et au Levant.
- L'absence des prérequis numériques pour construire et conduire des opérations multidomaines.

Toutefois, le ministère a l'expérience des grandes transformations ⁽³⁵⁾ et porte des visions transverses assez proches des notions multidomaines ⁽³⁶⁾. Il est évident que, dès que le sujet sera pris en compte, il sera développé avec méthode et détermination, comme l'ont été en leur temps le renseignement militaire, les opérations spéciales, le cyber et dernièrement l'Espace.

Comme certaines transformations, le multidomaine risque de générer des débats tendus, par l'impact qu'il aura sur les structures interarmées et sur celles de chaque armée. Cependant il sera possible de faire converger les visions, grâce à des cycles de groupe de travail et d'expérimentation ⁽³⁷⁾. Utiliser les savoir-faire multi-milieux existants des forces spéciales pourrait être le point de départ idéal pour tous.

⁽³¹⁾ COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition du général Bruno Maigret, commandant des Forces aériennes stratégiques » (compte rendu n° 43), Assemblée nationale, 12 juin 2019 (www.assemblee-nationale.fr/). COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *Avis sur le projet de loi de finances pour 2019* (n° 1255) « Tome V : Défense – Préparation et emploi des forces : Marine » (www.assemblee-nationale.fr/).

⁽³²⁾ COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition du général de division aérienne Didier Tisseyre, général commandant la cyber défense sur le thème "le cyber, nouvel espace de conflictualité" », 4 mars 2020 (www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/comptes-rendus/cion_def/115cion_def1920040_compte-rendu).

⁽³³⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, « Florence Parly acte la création du Commandement de l'Espace au sein de l'Armée de l'air », 9 janvier 2020 (www.defense.gouv.fr/).

⁽³⁴⁾ En revanche, en termes capacitaires et financiers, la LPM modernise toutes les capacités de haute intensité.

⁽³⁵⁾ Transformation des soutiens communs en 2013 du Maintien en condition opérationnelle (MCO) en 2017.

⁽³⁶⁾ Positionnement de l'État-major des armées (EMA) et du Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) interarmées au-dessus des états-majors centraux et opérationnels des trois armées.

⁽³⁷⁾ Dans cette logique d'expérimentation, la *Royal Air Force* a mis en place une escadre multidomaine, le *No 11 Group*.

Grâce à des changements d'échelle progressifs accompagnés d'outils modernes de *management* de projet et de simulation, il serait possible de créer un modèle de multidomaine à la française interoperable avec nos alliés.

Compte tenu des efforts existant aux États-Unis, il faudra poursuivre les échanges avec eux pour profiter de leur avance et de leurs travaux conceptuels tout en favorisant ainsi l'interopérabilité. Cela permettra aussi de comparer et encadrer notre propre interprétation du multidomaine liée à notre propre modèle d'armée. Une attention devra être portée sur la mise en place de normes afin que ces travaux ne soient pas source d'hégémonie de l'industrie américaine.

Perspectives d'adoption du multidomaine

Technologies de l'information

Il semble que la principale difficulté technique des opérations multidomaines réside dans l'emploi des technologies de l'information pour réussir, à l'échelle d'un théâtre et en temps réel, la fusion du renseignement et la distribution des informations, l'organisation des chaînes de commandement et la transmission des ordres.

Il y aura cinq défis à relever :

- disposer d'un système d'information et de commandement unifiés entre tous les acteurs et très automatisé notamment grâce à l'IA,
- assurer la communication entre tous les systèmes d'armes et avec les systèmes de commandement,
- intégrer sans surcoût de nouveaux alliés ayant des niveaux de confidentialité hétérogènes,
- disposer d'architectures réseaux et cyber robustes et résilientes,
- profiter de cycles courts de renouvellement de matériel afin de disposer des innovations et coûts des technologies de l'*Internet* grand public.

Concernant les communications entre les différents systèmes d'armes, il n'existe pas de normalisation numérique interarmées. Cela s'explique autant par la durée de vie et l'ancienneté de certains systèmes que par la logique propriétaire des industriels en charge de leur conception. C'est un vrai obstacle à la construction multidomaine qui entend justement réduire les barrières entre les domaines grâce aux outils numériques. Toutefois des projets de standardisation apparaissent à l'Otan et *via* des propositions technologiques françaises au sein du futur Fonds européen de défense ⁽³⁸⁾.

À moins de réussir à mettre en place des solutions numériques intérimaires (telle l'initiative Connect@aéro ⁽³⁹⁾ pour l'Armée de l'air), l'avancée dans le multidomaine devra se synchroniser avec le chantier de numérisation du ministère et l'arrivée

⁽³⁸⁾ Le soutien financier européen dans le cadre du Covid-19 risque d'impacter le budget du FED, voire remettre en question sa création.

⁽³⁹⁾ FAURY Étienne et MORICET Lise, « Connect@Aéro : connecter nos systèmes de combat », *Air actualités* n° 718, février 2019, p. 16 (www.defense.gouv.fr/).

de la nouvelle génération de systèmes d'armes communiquant par nature, tels *Scorpion* et le *Système de combat aérien futur (Scaf)*.

Capacitaire futur

Les réflexions sur l'*Air-Land-Battle* des années 1980 avaient débouché sur le développement d'avions radar de surveillance du champ de bataille (Northrop Grumman E-8 *J-STAR*) qui se révélèrent essentiels dans les deux guerres du Golfe (1990 et 2003-2011) et de nombreux autres conflits dont la Libye en 2011 pour trouver et neutraliser les colonnes de blindés adverses ⁽⁴⁰⁾. De manière semblable, la diffusion de la culture du multidomaine aura un impact sur le domaine capacitaire et dans de nouveaux secteurs. Par exemple, les plateformes aériennes et navales pourraient servir de vecteur aux attaques cyber, soit *via* leurs radars puissants, soit en larguant des mini- ou des nano-drones qui iraient s'insérer physiquement dans les réseaux adverses.

La science-fiction permet souvent de donner un visuel à ces nouveaux concepts, qui devront ensuite être approfondis. Compte tenu de la maturité de ces sujets prospectifs, les nouveaux programmes d'armement multidomaine arriveront bien après 2025 et n'impacteront pas la loi de programmation actuelle.

Financier

D'un point de vue financier, le multidomaine ne devrait pas représenter un obstacle insurmontable. En effet, dans une première phase de conversion, il faut essentiellement mettre en perspective et en harmonie des modernisations déjà souhaitées et planifiées, notamment dans le domaine du numérique (*cloud* de combat, IA) et des transmissions haut débit et satellitaires de théâtre. En revanche, une conversion rapide au multidomaine nécessiterait une accélération massive de cette numérisation du ministère envisageable selon deux axes, avec des ordres de coûts différents :

- soit avec un coût raisonnable grâce à l'utilisation de technologies civiles (Gafam) nécessitant peu d'adaptations, mais en sacrifiant une partie de la résilience militaire ;
- soit avec un coût plus important avec l'emploi de technologies militaires, mais qu'il faudrait partager avec l'industrie de défense européenne (Thales, Airbus) qui développerait des savoir-faire et de potentiels nouveaux marchés exports.

Dans une seconde phase de conversion au multidomaine, des sujets de science-fiction d'aujourd'hui pourraient arriver demain. Il importerait alors de ne pas tomber dans des travers de type « guerre des étoiles », qui ont ruiné l'économie la plus fragile.

Interopérabilité

Pour un pays de la taille de la France, des opérations de moyenne et haute intensités en multidomaine devront être réalisées en coalition pour rassembler suffisamment

⁽⁴⁰⁾ TAGG Lori, « JSTARS plays critical role in Operation Desert Storm », US Army, 16 janvier 2015 (www.army.mil/).

de forces face à nos adversaires. Toutefois les opérations très digitalisées en coalition et donc celles multidomaine feront face à deux obstacles : la compatibilité des normes et la confidentialité. La question des normes des systèmes de commandement, des systèmes de transmission et de format des données devra être résolue avec nos alliés, grâce notamment au Commandement de la transformation à Norfolk (*ACT*) pour l'Otan.

Le sujet du partage des informations sensibles avec les alliés est une question délicate, tant réglementairement que techniquement. Avec l'explosion de la quantité d'informations collectées, et avec des opérations dont le socle est le partage des données, il faudra s'obliger à une classification pragmatique des données en entrée pour permettre leur partage. Par ailleurs, la séparation de données de niveaux différents de confidentialité est assurée aujourd'hui en plaçant ces données sur des réseaux différents. Cette solution réglementairement est très consommatrice de ressources en multipliant le nombre de terminaux. Une option pourrait être, lorsque les technologies le permettront, d'inverser le paradigme et de disposer d'un réseau support unique pour y mettre toutes les données, tout en mettant en place des niveaux de cryptologie différents en fonction du niveau de confidentialité de chaque donnée. L'utilisateur accrédité ne verrait alors que ce que lui permettraient ses accréditations. Cela demanderait une réforme majeure des architectures des données et des systèmes d'information.

Ressources humaines et culture

Dans le domaine des ressources humaines (RH) se profile le défi de rassembler les compétences nécessaires pour armer les futurs centres de commandement multidomaine. Pour faire fonctionner la colonne vertébrale numérique et la protéger, il y aura bien évidemment un besoin important en spécialistes du numérique. Mais le besoin va bien au-delà. Dans le modèle actuel, les officiers des armes (fantassins, cavaliers, pilotes, etc.) qui arment les structures restent dans leur arme initiale pendant 15 à 20 ans en y progressant en termes de responsabilités. Ils apprennent ensuite en état-major le fonctionnement de leur armée et de l'interarmées dans leurs dimensions organiques, opérationnelles ou capacitaires. Ils abordent, enfin, les relations internationales ou la haute administration de l'État. Ce déroulé laisse peu de temps dans une carrière pour comprendre et maîtriser les effets des autres milieux, et savoir les combiner utilement dans des plans d'opérations complexes ou dans la conduite de missions sous fort stress temporel et humain.

Il faut donc s'interroger sur l'opportunité de créer des filières d'officier *C2* ⁽⁴¹⁾, sans cursus de commandement au feu, mais maîtrisant les effets de tous les domaines et l'art de les associer dans des trames spatiales et temporelles complexes. La carrière en unité pourrait être alors remplacée par des postes directement en états-majors opérationnels, assortis d'entraînements de planification et de conduite d'opérations *via* de la simulation. Les jeunes officiers commenceraient leur apprentissage par la planification froide, puis chaude, et les officiers plus expérimentés conduiraient en temps réel les opérations plus complexes en termes de taille des dispositifs engagés et de domaines

⁽⁴¹⁾ *Command and Control*, désignation anglo-saxonne des structures de commandement opérationnel.

impliqués. Il s'agirait d'une rupture philosophique et culturelle, dans le sens où, jusqu'à aujourd'hui, celui qui ordonnait à d'autres hommes d'aller au combat a toujours eu l'expérience du combat, nécessaire pour qu'il pèse avec sagesse les risques encourus par ses hommes.

Ce tour d'horizon prospectif montre que l'application du concept d'opérations multidomaines aux armées françaises semble possible.



Parti des États-Unis, le concept des opérations multidomaines vise à intégrer et à combiner les effets des nouveaux domaines d'action militaire (informationnel, cyber et spatial) dans les opérations interarmées aux niveaux opératifs et tactiques avec un cycle décisionnel adapté, afin de surprendre, saturer ou déstructurer l'adversaire. Élaboré dans une logique de remobilisation face aux menaces chinoises et russes, ce concept est rendu possible grâce au développement des technologies de l'information.

Bien que le principe général du multidomaine ne soit pas révolutionnaire et ait trouvé dans l'histoire, à chaque rupture capacitaire, l'occasion de se déployer, son application semble aujourd'hui essentielle compte tenu du poids et de la transversalité des nouveaux domaines cyber et spatiaux. Le stratège qui ne saura pas les utiliser de manière intégrée en appui des domaines traditionnels sera rapidement dépassé. Le fonctionnement en multidomaine peut même ouvrir un nouveau champ de stratégies militaires directes, indirectes, d'escalade et de désescalade grâce à la réactivité et la quasi-immédiateté des actions qu'il permet dans les nouveaux domaines et dans le domaine aérien.

La marche peut sembler importante pour le système existant, tant en termes de transformation organisationnelle et culturelle des architectures de commandement, de modernisation des réseaux que de développement des domaines cyber et spatial. Heureusement, tous les grands projets du ministère sont compatibles d'une telle évolution. Développer des opérations multidomaines sera sans doute complexe à mettre en œuvre en national, mais l'interopérabilité avec nos alliés nous imposera nombre de modernisations qui en seront les prémisses. Être parmi les précurseurs sur ce périmètre permettra à la France de maîtriser les nouvelles normes et à nos industriels européens de contribuer à cette révolution.

Éléments de bibliographie

- COUTAU-BÉGARIE Hervé, *Traité de stratégie* (4^e édition), Économica, 2003, 1 020 pages.
- GARNIER Jacques, *Austerlitz, 2 décembre 1805*, Fayard, 2005, 462 pages.
- GAULLE (DE) Charles, *Mémoires de guerre, L'appel 1940-1942*.
- GROS Philippe et TOURRET Vincent, « La synergie multidomaine », *Note de la FRS* n° 7, avril 2019, 48 pages (www.frstrategie.org/).
- PAPPALARDO David, « Apporter de la tangibilité au concept du combat multidomaine. *To buzz or not to buzz ?* », *DSI Hors-série* n° 70, février-mars 2020 (www.areion24.news/).
- SPIRTAS Michael, « Toward One Understanding of Multiple Domains, Achieving cross-domain synergy », RAND Corporation, 2 mai 2018 (www.rand.org/blog/2018/05/toward-one-understanding-of-multiple-domains.html).

Les opérations sous le seuil, outil primordial de la compétition stratégique

Stéphane DOSSÉ

| Colonel (terre), auditeur de la 69^e session du CHEM.

La Crimée est tombée presque sans combats ! Le 28 février 2014, des forces militaires « non identifiées » pro-russes s'emparent de points stratégiques de ce territoire. La veille, la Russie avait mené des exercices le long de la frontière ukrainienne. Kiev demande à Moscou, à Washington et à Londres de faire respecter le mémorandum de Budapest (1994) qui garantit l'intégrité de l'Ukraine en échange de son renoncement à l'armement nucléaire. Le 1^{er} mars, le président Poutine est autorisé par le Conseil de la Fédération de Russie à user de la force en Ukraine. Le Président du Conseil des ministres de la République autonome – et autoproclamée – de Crimée demande alors cette intervention. Les ambassadeurs de l'Otan se réunissent et les échanges diplomatiques internationaux s'enchaînent sur des bases politiques et juridiques, sans stopper les déploiements militaires, les attaques cyberélectroniques, les coupures de câbles sous-marins ou les manipulations de l'information ⁽¹⁾.

Le 6 mars, le parlement de Crimée demande son rattachement à la Fédération de Russie puis, le 11, déclare son indépendance. Le 16 mars, un référendum entérine l'intégration de la province à la Fédération de Russie, avec 96 % des voix ⁽²⁾. Le 27, la presse pro-russe fait « fuiter » opportunément une information sur le futur déploiement de bombardiers nucléaires *Tu-22M3 Backfire C* en Crimée, marquant ainsi l'attachement du Kremlin à sa nouvelle république. Un an après, le président Poutine déclarera qu'il avait été prêt à mettre en alerte ses forces nucléaires en cas d'intervention occidentale, face « à la tournure la plus défavorable qu'auraient pu prendre les événements ». La Russie a alors agi sous et autour du seuil des conflits armés, tout en laissant planer un doute sur sa posture nucléaire réelle. Pour la première fois depuis 1945, une puissance nucléaire est parvenue à annexer formellement un territoire sans véritables combats, ni réaction armée de l'un de ses compétiteurs stratégiques.

⁽¹⁾ GEERS Kenneth (Ed.), *Cyber War in Perspective: Russian aggression against Ukraine*, NATO CCDCOE, 2015, 175 pages (https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/CyberWarinPerspective_full_book.pdf).

⁽²⁾ Action dans le champ politique visant à élever le seuil de riposte occidentale et à légitimer l'action russe dans le référentiel politique démocratique occidental.

La notion de guerre (comme celle de conflit armé) n'a pas de définition unanimement reconnue tant elle représente des réalités extrêmement différentes dans l'espace et le temps ⁽³⁾. Le seuil de déclenchement d'une guerre nucléaire est défini conceptuellement par chaque Nation détentrice de l'arme afin d'éviter son utilisation par erreur. En pratique, les seuils sont flous et dépendent des relations internationales du moment et de la dialectique installée entre les parties. À l'autre bout du spectre, la limite entre les conflits armés et non armés, au sens du droit international, s'avère aussi vague dans de nombreux cas. Le contexte stratégique actuel renforçant cet état de fait, il convient de se poser légitimement la question des limites de l'engagement d'une Nation dans un conflit armé au XXI^e siècle.

On peut alors considérer que la guerre, dans son acception la plus commune, se situe entre deux seuils : celui de l'emploi de la force conventionnelle au sens du droit des conflits armés (DCA) et celui de l'emploi de l'arme nucléaire. S'il est extrêmement dangereux de jouer sur le flou du seuil nucléaire pour mener une action stratégique, il convient de constater qu'il est possible et efficace de jouer sur le seuil d'emploi de la force en misant sur l'ambiguïté, l'ambivalence et l'ambition des actions ⁽⁴⁾. Des opérations hybrides, intégrant des moyens militaires et non militaires, déclenchées sous ce seuil, peuvent devenir un outil performant dont il faut questionner la pertinence politique par une approche historique, juridique, militaire et politique ⁽⁵⁾. La France doit en tirer toutes les conséquences en se dotant d'une capacité à mener des opérations sous le seuil d'emploi de la force armée. Si le thème de l'hybridation a été largement traité dans les publications anglophones et francophones, les opérations sous le seuil, actions coordonnées qui n'utilisent pas la force armée pour produire un effet sur l'adversaire, sont moins abordées ⁽⁶⁾, notamment concernant leur combinaison avec la dissuasion.

Un précédent historique : la guerre de Corée

Durant la période allant de la première utilisation de l'arme atomique en 1945 à la crise des missiles de Cuba en 1962, plusieurs exemples montrent l'importance des seuils dans la résolution politico-militaire d'une confrontation armée. La fin de la guerre d'Indochine en 1954 et l'expédition de Suez en 1956 constituent des cas déjà identifiés ⁽⁷⁾. Mais, bien avant la guerre en Ukraine, le conflit armé interétatique qui perdure dans la péninsule de Corée depuis 1950 est sans doute le mieux documenté.

⁽³⁾ La guerre ne peut pas être définie comme l'absence de paix et la paix comme l'absence de guerre. Le concept de guerre est complété en droit par les notions de menace contre la paix, de rupture de la paix, de conflits armés, ou d'acte d'agression.

⁽⁴⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, p. 47-48 (www.defense.gouv.fr/).

⁽⁵⁾ L'intégration peut être définie comme une combinaison cohérente d'actions militaires et non militaires permettant d'opérer dans un but commun.

⁽⁶⁾ Une consultation des principaux sites *Internet* de doctrine militaire ou de simples recherches *via* un moteur permettent de s'en apercevoir.

⁽⁷⁾ L'usage de forces d'une Nation sous couvert d'une autre et la possibilité du recours à l'arme atomique par l'un des acteurs sont documentés.

Une guerre pas tout à fait comme les autres

Le 11 avril 1951, le président Truman limoge le général MacArthur, commandant en chef des forces des Nations unies et héros de l'Amérique depuis une décennie. Cet épisode illustre parfaitement les problématiques liées aux seuils conventionnels et nucléaires. Revenons sur quelques faits.

Le 25 juin 1950, les forces de manœuvre de l'armée de terre nord-coréenne, forte de 135 000 hommes, traverse la frontière, appuyées par un feu nourri d'artillerie, mais aussi par une propagande intense du camp communiste ⁽⁸⁾. Le *casus belli* avancé par Pyongyang est un hypothétique franchissement du 38^e parallèle par des forces sud-coréennes. Les publications communistes dans le monde, et au premier chef la *Pravda* soviétique, relaient et entretiennent une propagande partagée. Dès le 26 juin, le journal *L'Humanité* justifie l'offensive du Nord comme une réponse « à une grave provocation à la guerre des fantoches de Washington en Corée » ⁽⁹⁾. À la demande des États-Unis, en l'absence de l'Union soviétique, le Conseil de sécurité des Nations unies condamne l'agression nord-coréenne et met sur pied une force pour la contrer ⁽¹⁰⁾. Néanmoins, durant l'été, les forces de l'ONU reculent jusqu'à perdre l'ensemble de la péninsule, excepté le réduit de Pusan. Le débarquement d'Inchon, à proximité de Séoul, change la donne le 15 septembre 1950, et les troupes nord-coréennes sont progressivement repoussées.

Simultanément aux actions militaires, l'Union soviétique décide de réintégrer le Conseil de sécurité le 1^{er} août. Elle présente rapidement un projet visant à mettre un terme à la présence de troupes étrangères dans la péninsule, considérant le conflit comme une guerre civile. Il s'agit également de faire reconnaître *de facto* la Chine communiste et la Corée du Nord par l'ONU lors de discussions diplomatiques. C'est un échec en raison de l'opposition des Occidentaux et de la Chine nationaliste. L'URSS délaisse alors le Conseil de sécurité pour agir au niveau de l'Assemblée générale où elle est plus influente. Le 2 octobre, elle y présente un projet de paix en sept points. C'est un nouvel échec, sanctionné le 7 octobre par l'adoption d'un texte proaméricain. Au même moment, les forces de l'ONU entrent en Corée du Nord à la suite de l'armée sud-coréenne. Le 19 octobre, elles pénètrent dans Pyongyang puis atteignent la frontière chinoise à la fin du mois.

Pour la Chine populaire, l'option de l'ONU n'existe pas, car elle n'en est pas encore membre. Le 22 septembre, Mao prévient que son pays soutiendra toujours le peuple coréen. Il affirme, le 30 septembre, que « le peuple chinois ne tolérera pas une agression étrangère » et que « ses voisins soient sauvagement envahis par les impérialistes » ⁽¹¹⁾. L'URSS reste ambiguë vis-à-vis de la Chine, l'incitant à intervenir tout en limitant l'aide promise. Au regard du faible état de préparation militaire de l'armée

⁽⁸⁾ LEE Steven Hugh, *The Korean War*, Routledge, 2013, p. 44.

⁽⁹⁾ BEUVAIN Christian, « *L'Humanité* dans la guerre froide : la bataille pour la paix à travers les dessins de presse », *Cahiers d'histoire, Revue d'histoire critique*, n° 92, 2003, p. 63-85. L'image du général MacArthur est ensuite associée aux ruines et aux flammes dans la majorité des dessins de ce journal.

⁽¹⁰⁾ Résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies n° 83 du 27 juin et n° 84 du 7 juillet 1950 (<https://undocs.org/>).

⁽¹¹⁾ CADEAU Ivan, *La guerre de Corée*, Tempus, 2016, p. 177.

chinoise, Pékin décide mi-octobre d'une intervention, sous couvert de militaires « transformés » en volontaires, et de ne pas entrer officiellement en guerre. Fin octobre, environ 300 000 « volontaires » franchissent la frontière pour combattre les Nations unies, sans déclaration de guerre. Officiellement sous commandement nord-coréen, ils restent dirigés par l'Armée populaire de libération (APL). Cette aide extérieure sauve le régime de Kim Il-sung d'un désastre militaire : le 26 novembre 1950, après cinq mois de préparation et de tergiversations, un demi-million de Chinois et des escadrilles soviétiques sous cocarde nord-coréenne, équipées notamment de *Mig-15*, lancent une grande offensive vers le sud ⁽¹²⁾.

En pleine attaque communiste, le Conseil national de sécurité américain conclut le 28 novembre 1950 que la Corée ne pourra pas être réunifiée par les armes. Truman et ses partenaires de l'ONU privilégient une solution politique avec un cessez-le-feu, une fois la Corée du Sud libérée. Ils s'opposent ainsi à la volonté du général MacArthur. En contradiction avec les directives provenant des États-Unis et des Nations unies, celui-ci n'hésite pas à exprimer publiquement son désaccord avec la politique menée : il souhaite bombarder les aéroports de Mandchourie, mettre en place un blocus maritime, utiliser l'arme atomique contre la Chine, déployer des forces volontaires de Taïwan en Corée et en Chine continentale. Le 30 décembre 1950, il propose que les États-Unis reconnaissent l'état de guerre avec la Chine. Le 24 mars 1951, il publie un communiqué très agressif contre cette dernière, la menaçant d'une extension du conflit. Le 11 avril, Truman congédie sans ménagement MacArthur par l'intermédiaire d'un communiqué et d'une déclaration à la radio afin qu'il n'y ait ni doute ni méprise sur le but réel et la finalité de sa politique ⁽¹³⁾. Il rappelle alors qu'il veut prévenir le déclenchement d'une troisième guerre mondiale et non en commencer une. Le discours d'apaisement et le limogeage ne fonctionnent pas, du moins en apparence. Les Nord-Coréens, soutenus par leurs alliés, lancent une nouvelle grande offensive au printemps 1951 dans la péninsule.

Des enseignements stratégiques

Pour sa part, le camp communiste semble faire bloc, mais il est entré divisé politiquement dans la guerre. Les objectifs politiques chinois et nord-coréens visent d'abord à réunifier la péninsule sous la coupe d'un régime communiste en profitant d'un rapport de force très favorable. C'est sans compter sur la détermination des États-Unis et l'appui réitéré des Nations unies au sein desquelles l'URSS a perdu en influence. Ce mauvais calcul stratégique a provoqué une escalade dangereuse.

Bien que puissance atomique depuis une année, l'Union soviétique ne dispose pas de forces nucléaires permettant de dissuader une action américaine en cas de troisième guerre mondiale. Ses objectifs restent limités à l'appui indirect ou clandestin à la Corée du Nord ; l'appui à l'entrée en guerre de la Chine ne semble initialement pas

⁽¹²⁾ HATCH David A., BENSON Robert Louis, *The Korean War. The SIGINT Background*, Center for cryptologic history, National Security Agency, 2000, 18 pages (www.nsa.gov/).

⁽¹³⁾ CADEAU Ivan, *op. cit.*, p. 226-229.

un réel objectif. Les actions stratégiques du camp communiste se sont composées de :

- une intervention militaire assumée (nord-coréenne) ;
- un soutien économique à la Corée du Nord ;
- plusieurs initiatives politiques au sein de l'ONU, sous couvert de recherche de la paix ;
- plusieurs opérations sous le seuil conventionnel ;
- l'espionnage des Occidentaux sur leurs territoires ;
- plusieurs actions de propagande ciblées dans le camp communiste et occidental ⁽¹⁴⁾.

Combinant des interventions militaires chinoise et soviétique, non officiellement assumées, ces opérations sous le seuil ont permis d'éviter un effondrement du régime de Pyongyang et les prémices d'une troisième guerre mondiale, débutant en Asie et se poursuivant en Europe par les jeux d'alliances. Cependant, elles ont incité, par leur ambition et leur ambiguïté, MacArthur – et d'autres généraux plus prudents dans leur expression publique – à vouloir abaisser un seuil nucléaire qui repose sur les impératifs contradictoires de crédibilité (rester à un niveau élevé) et d'efficacité (ne pas réduire à l'excès les intérêts vitaux garantis) ⁽¹⁵⁾. Étroitement intégrées à l'effort de guerre nord-coréen, ces opérations ne se situent sous le seuil que pour les Chinois et les Soviétiques. Elles annoncent les configurations actuelles qui s'articulent aussi autour d'autres domaines de lutte (numérique, information, finances), souvent intégrés dans une campagne plus large.

Truman voulait un conflit limité et l'a circonscrit par la non-reconnaissance d'un état de guerre avec l'Union soviétique et la Chine, combinée au non-emploi de l'arme nucléaire. Malgré les évidences et des preuves formelles, il a, d'une part, choisi de fermer les yeux sur la véritable nature des unités soviétiques et chinoises en Corée, évitant une escalade conventionnelle. Il a, d'autre part, décidé de limiter les risques d'escalade nucléaire avec l'Union soviétique par une stratégie déclaratoire claire, répétée et soutenue par ses alliés. Le Président américain a fait primer le pouvoir politique sur l'autorité militaire en faisant taire les voix dissonantes, comme celle d'un MacArthur ayant voulu passer outre le principe *cedant armae togae* (« Que les armes cèdent à la toge »). Pour conserver la légitimité de son action stratégique, Truman restait ainsi dans l'esprit de la création des Nations unies qui ont pour but de « préserver les générations futures du fléau de la guerre » et, à cette fin, de conserver leurs forces unies pour « maintenir la paix et la sécurité internationales » ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ D'autres actions de manipulations de l'information ont été menées au sujet de l'utilisation d'armes biologiques par les États-Unis entre 1950 et 1953.

⁽¹⁵⁾ COUTAU-BÉGARIE Hervé, *Traité de stratégie*, 5^e édition, 2005, Économica, p. 472.

⁽¹⁶⁾ Préambule de la Charte des Nations unies (www.un.org/fr/sections/un-charter/preamble/index.html).

Un contexte stratégique en évolution permanente

Un nouveau visage de la guerre ?

La guerre est interdite en théorie. La Charte des Nations unies est très claire à ce sujet même si elle reconnaît la légitime défense. Le recours à l'agression entre États sans autorisation du Conseil de sécurité est de moins en moins constaté ⁽¹⁷⁾. Pourtant, la guerre perdure et perdurera même si c'est sans doute une de ses formes qui a vécu, celle qui a vu s'affronter les masses humaines et mécaniques durant deux longues guerres mondiales. Si un conflit de haute intensité interétatique devait survenir ⁽¹⁸⁾, il ne pourrait pas durer plusieurs années, contraint par la force du droit international ou annihilé par la brutalité de l'affrontement nucléaire.

L'usage de la force n'est pas uniquement un facteur de destruction, mais constitue également un facteur d'ordre ⁽¹⁹⁾. La guerre mute ! Jadis, elle se développait au-delà du seuil de déclenchement de l'usage de la force souvent formalisé par une déclaration. Sans contrôle politique, elle pouvait même aller « aux extrêmes », pour reprendre l'expression de Clausewitz ⁽²⁰⁾. Les dissuasions nucléaires, sous contrôle politique fort, sont maintenant des barrières qui limitent fortement la liberté d'action des États. Rebaptisée « conflit armé », la guerre se situe donc sous le seuil d'emploi de l'arme nucléaire et au-dessus du seuil d'emploi de la force armée. Ce périmètre est notamment régi par un DCA contraignant et protecteur. Il s'applique aux affrontements armés entre États, à ceux entre États et organisations, et aux guerres civiles. De surcroît, d'autres formes de conflits se structurent. Comme le relève le président de la République lors de son discours fondateur du 7 février 2020 à l'École de Guerre, « la frontière entre compétition et confrontation, qui nous permettait de distinguer le temps de paix du temps de crise ou de la guerre, est aujourd'hui profondément diluée. Elle laisse place à de multiples zones grises où, sous couvert d'asymétrie ou d'hybridité, se déploient des actions d'influence, de nuisance voire d'intimidation, qui pourraient dégénérer ⁽²¹⁾ ».

Ce flou stratégique, au moins apparent, est aussi entretenu par le développement rapide et la démocratisation des outils numériques, dans un contexte de changement climatique et de mondialisation de l'économie autour de grandes régions ⁽²²⁾. La révolution numérique change notre rapport aux choses (*smartphones*, robotique, *Internet* des objets, intelligence artificielle), modifie notre relation à l'autre (évolution des métiers, réseaux sociaux, relations économiques et politiques) et à l'ailleurs (stockage *cloud* international, relations internationales, climat). En raison du numérique, la compétition peut se traduire par des manipulations de l'information dans un but

⁽¹⁷⁾ GUILHAUDIS Jean-François, *Relations internationales contemporaines*, 2^e édition, LITEC, 2005, p. 10.

⁽¹⁸⁾ Au regard du contexte stratégique actuel, il est probable qu'un conflit armé mondial de haute intensité ressemblerait plus à une succession de batailles courtes et extrêmement violentes, entrecoupées de pourparlers et d'accords de paix limités, qu'à une longue guerre de fronts.

⁽¹⁹⁾ GUILHAUDIS Jean-François, *op. cit.*, p. 11.

⁽²⁰⁾ CLAUSEWITZ (VON) Carl, *De la guerre*, Ivrea, 2^e édition et complétée, 1989, 931 pages.

⁽²¹⁾ MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de Guerre », 7 février 2020 (www.elysee.fr/).

⁽²²⁾ La pandémie de Covid-19 pourrait accélérer ce mouvement avec une accélération du recours au numérique, de la transition écologique et de l'intégration régionale (Union européenne, Chine, Amérique du Nord, etc.).

financier ou électoral, par de la captation de données ou de ressources, le rachat discret d'entreprises pour récupérer la recherche et développement, etc. Le numérique permet de renseigner et d'agir sur un adversaire, souvent à son insu, et ainsi repousser le seuil de la guerre.

Faire campagne

Dans ce nouvel environnement stratégique, les États peuvent être simultanément des partenaires, des adversaires ou des ennemis selon les domaines considérés. Leurs actions stratégiques s'intègrent souvent dans des campagnes qui tirent parti du continuum de la conflictualité, allant du conflit non armé à la guerre nucléaire. La campagne est l'outil intégrateur de la stratégie générale menée par certains États. Cette dernière peut être revisitée, à partir de la définition de l'amiral Castex, comme « l'art de conduire [...] l'ensemble des forces et des moyens de lutte d'une Nation » et qui coordonne et discipline les stratégies particulières ⁽²³⁾ : militaire, sanitaire, numérique, économique ⁽²⁴⁾, etc. Le terme « campagne » regroupait autrefois l'ensemble des opérations de guerre accomplies dans un même théâtre pendant un temps déterminé.

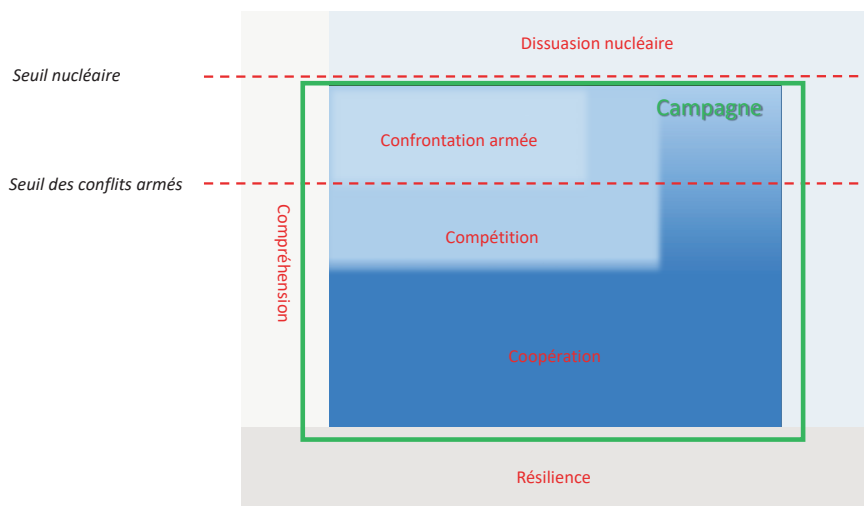


Schéma 1 : Campagne intégrée et composantes opérationnelles (auteur Stéphane Dossé)

Concernant la campagne dite « intégrée », cette notion peut maintenant être élargie à l'ensemble des opérations accomplies en cohérence en vue de remplir un

⁽²³⁾ CASTEX Raoul (Amiral), *Théories stratégiques*, Société d'éditions géographiques maritimes et coloniales, 1937.

⁽²⁴⁾ Il peut s'agir du contrôle des échanges commerciaux, de l'appauvrissement par l'effort de préparation à la guerre, de la rupture des relations économiques, de l'enserment, de la violence économique, des sanctions, etc. Voir FONTANEL Jacques, *op. cit.*

objectif stratégique durant une période limitée. Elle regroupe donc des actions qui relèvent de stratégies différentes, mises en cohérence par de grandes fonctions stratégiques intégrantes (la coopération, la compétition, la confrontation armée, la dissuasion) et des fonctions stratégiques transversales (compréhension, résilience) ⁽²⁵⁾. La campagne intégrée est par essence complexe, car elle repose partiellement sur des actions ambivalentes. Elle ne doit donc être mise en œuvre que pour des objectifs traduisant une réelle ambition, afin de conserver un bon rapport entre les gains estimés et les risques pris, au regard des efforts à entreprendre. Pour être efficace, cette campagne doit s'appuyer sur une coopération coordonnée par l'État et des opérations très diverses : opérations militaires sous le seuil, civiles, spéciales, multidomaines ⁽²⁶⁾, etc.

L'apport des fonctions stratégiques intégrantes

Pour aller plus avant dans la compréhension des campagnes intégrées, il convient d'aborder successivement leurs relations conceptuelles avec les quatre fonctions stratégiques intégrantes précédemment évoquées qui en assurent la cohérence.

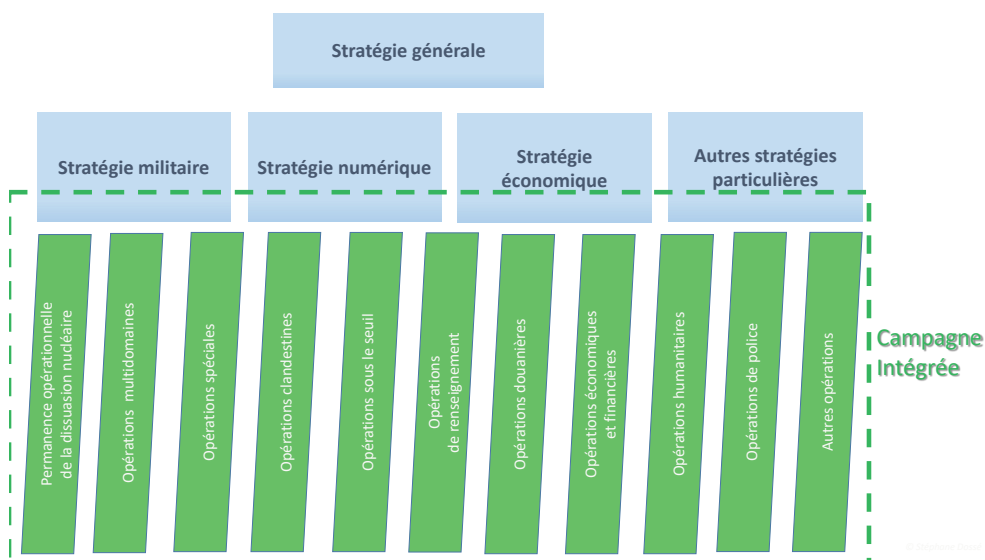


Schéma 2 : Campagne dans le cadre des fonctions stratégiques intégrantes et transversales
(auteur : Stéphane Dosse)

⁽²⁵⁾ Les fonctions stratégiques intégrantes permettent de combiner des stratégies particulières. La coopération et la compétition recouvrent les fonctions actuelles de prévention, de protection et d'intervention, la confrontation armée celle de l'intervention et de la protection, la compréhension correspondant environ à « connaissance et anticipation » et la dissuasion restant inchangée. Les fonctions stratégiques transversales concourent à toutes les stratégies particulières. Elles diffèrent donc de la description des *Livres blancs sur la Défense et la Sécurité nationale* qui en comptent cinq depuis 2008.

⁽²⁶⁾ DEPARTMENT OF DEFENSE, *Joint Doctrine Note 1-19—Competition Continuum*, 3 juin 2019, 14 pages (www.jcs.mil/) et DEPARTMENT OF DEFENSE, *Joint Concept for Integrated Campaigning*, 16 mars 2018, 36 pages (www.jcs.mil/).

La coopération – opérationnelle ou structurelle – est à la fois un moyen d'éviter les conflits, armés ou non, face à un compétiteur et de les mener en s'alliant ou en se coalisant avec un autre État. Il s'agit alors de maintenir une coopération existante, de l'améliorer ou de s'engager de manière sélective auprès d'autres acteurs, principalement étatiques ⁽²⁷⁾. Elle s'inscrit dans un cadre bilatéral, classiquement constitué d'accords de défense et d'assistance, ou dans celui d'organisations régionales de sécurité et de défense collective : Organisation du traité de l'Atlantique Nord (Otan), UE, Organisation du traité de sécurité collective (OTSC), Organisation de coopération de Shanghai, Interpol, etc. Cette collaboration peut aussi concerner des États et des organisations protoétatiques par des alliances de fait ou des coalitions : coopération Iran-Syrie-*Hezbollah* libanais ou coalition internationale contre *Daeçh* comprenant des forces kurdes. Par ailleurs, la coopération a toute son importance au-dessus du seuil des conflits armés afin de souder une alliance ou une coalition, s'assurer de la neutralité de certains acteurs et de disposer d'appuis pour rétablir une paix favorable.

Nous sortons d'une période de trois décennies durant lesquelles les stratégies offensives (interventions principalement) pouvaient présenter des avantages sur les stratégies défensives concernant les conflits armés interétatiques, à partir du moment où le droit international était respecté *a minima*. Ce temps semble révolu, au moins temporairement, au vu des efforts de certaines Nations pour construire des capacités de déni d'accès. Dans le cadre d'une compétition stratégique, l'ambiguïté permet de limiter, voire d'empêcher, les possibilités de recours à la légitime défense en cas d'agression, repoussant *de facto* le seuil de la guerre ⁽²⁸⁾. En effet, la finalité des actions conduites, les voies ou les capacités mises en œuvre peuvent ne pas être attribuables, avec certitude dans un premier temps, à l'État qui les a menées. La compétition stratégique globale implique donc de gérer la compétition internationale, de consolider ses positions, de contrer les compétiteurs ou de contester leurs agissements ⁽²⁹⁾.

Dans un conflit armé, les actions stratégiques viseront à défaire l'ennemi, à dégrader ses capacités, à lui dénier la possibilité de remplir ses objectifs ou à perturber ses agissements ⁽³⁰⁾. Si les campagnes étaient presque exclusivement fondées sur des actions armées coercitives, depuis le début du XXI^e siècle d'autres formes d'actions,

⁽²⁷⁾ Maintenir une coopération vise à maintenir une relation et à obtenir un avantage bilatéral, mais sans augmentation significative des ressources ou de l'engagement. Améliorer la coopération : étendre significativement les activités de coopération de la manière la plus appropriée pour atteindre ses objectifs, tout en faisant progresser les intérêts des partenaires. S'engager de manière sélective : coopérer de manière transactionnelle avec un partenaire dans le but d'atteindre des objectifs spécifiques lorsque le maintien d'une relation plus large avec le partenaire n'est ni souhaitable ni utile.

⁽²⁸⁾ L'agression est l'emploi de la force armée par un État contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État, ou de toute autre manière incompatible avec la Charte des Nations unies, ainsi qu'il ressort de la présente définition. Voir Résolution de l'Assemblée générale n° 3314 du 14 décembre 1974 (<https://legal.un.org/>).

⁽²⁹⁾ Gérer : maintenir un avantage stratégique ou militaire relatif pour garantir que le concurrent n'obtienne plus de gains. Consolider : employer toutes les mesures ne risquant pas de conduire à un conflit armé afin d'atteindre ses objectifs stratégiques, empêcher le concurrent d'atteindre ses objectifs et améliorer la position stratégique globale. Contrer : empêcher un compétiteur de réaliser plus des gains stratégiques tout en maintenant une position stratégique. Contester : mettre en œuvre des moyens prudents pour atteindre le meilleur objectif stratégique possible dans les limites des ressources ou des politiques données, avec un risque de nouveaux gains par un compétiteur.

⁽³⁰⁾ Défaire : créer les conditions pour imposer les objectifs politiques souhaités à l'adversaire. Dégrader : réduire la capacité et la volonté de l'adversaire dans toute la mesure du possible. Dénier : empêcher l'adversaire de remplir ses objectifs politiques. Perturber : interrompre temporairement les activités stratégiques de l'ennemi par la force armée.

qualifiées de non cinétiques, ont été progressivement intégrées jusqu'à considérer l'action militaire comme l'une des composantes de la campagne. Cependant, la force militaire reste le cœur et le fer de lance de l'État dans une confrontation armée.

Au-dessus du seuil nucléaire, comme l'a souligné le président de la République, « certains États optent sciemment pour des postures nucléaires opaques, voire agressives, incluant une dimension de chantage ou de recherche du fait accompli » ⁽³¹⁾. Ce n'est pas le cas de la France qui n'envisage l'usage de l'arme que dans des circonstances extrêmes de légitime défense pour délivrer un avertissement nucléaire, afin de signifier le changement de nature du conflit, ou pour infliger des dommages absolument inacceptables. Malgré des doctrines de « pays dotés » ⁽³²⁾ potentiellement fluctuantes à moyen terme, la menace du recours aux armes nucléaires reste la base de stratégies, permettant surtout de dissuader, d'intimider, de décourager ou de persuader un adversaire.

Opérer sous le seuil des conflits armés

Des opérations complexes

À la faveur du changement des équilibres stratégiques au XXI^e siècle et de la révolution numérique, une catégorie d'actions stratégiques coordonnées et cohérentes s'est maintenant pleinement immiscée entre le règlement pacifique des différends et les conflits armés ⁽³³⁾. Or, la compétition stratégique globale désinhibée dessine « une nouvelle hiérarchie des puissances » et s'avère « porteuse pour l'avenir de risques d'incidents et d'escalade militaire non maîtrisée » ⁽³⁴⁾. Après un début de dichotomie dès la fin du XX^e siècle entre « la guerre » et « les opérations autres que la guerre », dans lesquelles la notion de victoire cédait le pas à l'état final recherché ⁽³⁵⁾, la distinction entre « conflits armés » et « opérations sous le seuil » paraît bien plus féconde. Les opérations sous les seuils des conflits armés et nucléaires sont un moyen de reprendre l'ascendant dans le contexte stratégique actuel. Elles s'appuient sur plusieurs capacités structurantes qui visent à comprendre l'environnement de la campagne, à employer une force intégrée et à évaluer la campagne pour l'adapter.

Les opérations sous le seuil peuvent donc être définies comme des opérations étatiques combinant des actions militaires et non militaires menées contre un État ou une organisation, sans se situer clairement au-dessus du seuil des conflits armés, et produisant un effet sur un adversaire sans l'usage de la force.

⁽³¹⁾ « Si d'aventure un dirigeant d'État venait à mésestimer l'attachement viscéral de la France à sa liberté et envisageait de s'en prendre à nos intérêts vitaux, quels qu'ils soient, il doit savoir que nos forces nucléaires sont capables d'infliger des dommages absolument inacceptables sur ses centres de pouvoir, c'est-à-dire sur ses centres névralgiques, politiques, économiques, militaires ». Autre citation à noter : « En cas de méprise sur la détermination de la France à préserver ses intérêts vitaux, un avertissement nucléaire, unique et non renouvelable, pourrait être délivré à un agresseur étatique pour signifier clairement que le conflit vient de changer de nature et rétablir la dissuasion ». Voir MACRON Emmanuel, *op. cit.*

⁽³²⁾ « Pays dotés » au sens du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (1968).

⁽³³⁾ Le règlement pacifique des différends est d'abord fondé sur la coopération. Voir GUILHAUDIS Jean-François, *op. cit.*, p. 405-415.

⁽³⁴⁾ MACRON Emmanuel, *op. cit.*

⁽³⁵⁾ COUTAU-BÉGARIE Hervé, *op. cit.* p. 526-535.

En jouant sur l'ambiguïté des objectifs et l'ambivalence de l'action, il s'agit de situer ces opérations en dehors du périmètre du DCA en conduisant des actions qui relèvent d'autres formes de droit, éventuellement en exploitant les failles politiques, organisationnelles ou juridiques du pays ou de l'organisation visée. Selon le caractère démocratique ou non du pays attaquant, le panel des actions possibles est plus ou moins varié. Pour faire face à ces défis, en attendant une éventuelle adaptation du droit international, un principe de réversibilité appliqué à la compétition doit être mis en œuvre pour protéger les populations civiles, les acteurs neutres et leur environnement naturel ⁽³⁶⁾. Les dommages causés sous le seuil, indépendamment d'un conflit armé en cours ou planifié, doivent ainsi permettre un retour à un état proche de celui constaté avant l'action.

Les opérations sous le seuil ne sont évidemment pas le monopole des Nations non occidentales. Au regard du siècle passé, on pourrait même penser le contraire. Afin de faire face à un environnement complexe et évoluant rapidement, ce concept est nécessaire dans les démocraties pour éviter un contournement par des compétiteurs stratégiques. Certains pays comme les États-Unis et le Royaume-Uni développent des concepts d'opérations sous le seuil s'intégrant dans leur stratégie générale. Face à la traditionnelle distinction entre la paix et la guerre, considérée comme désuète, ces pays réintroduisent la notion de campagne. Elle peut être menée à travers des coopérations avec d'autres Nations, par la compétition ou par des confrontations armées. Ces trois fonctions ne sont pas exclusives l'une de l'autre, pouvant se combiner dans le temps et l'espace, avec des efforts variables en fonction du contexte et de l'objectif à atteindre. La limite de cette approche se situe dans le risque de mésestimer le seuil nucléaire, paramètre indépassable du processus d'élaboration de la décision de tout compétiteur stratégique doté de l'arme atomique comme l'illustrent le conflit intercoréen depuis 1945 et celui en Ukraine depuis 2014.

Une opération sous le seuil peut combiner des actions offensives, défensives ou de renseignement, dans les domaines suivants :

- politique (déclarations publiques, votes au sein d'organisations internationales, etc.) ;
- diplomatique (visite d'État, coopérations structurelles, maintien d'un réseau d'alliances, etc.) ;
- numérique (cyberélectronique, influence sur les réseaux sociaux, accès à des bases de données) ;
- informationnel (communication stratégique, lutte contre les fausses informations, diffusion de fausses informations) ;
- militaire ou paramilitaire (exercices, déploiement de force ou de puissance sans combats, violations territoriales temporaires ou permanentes) ;
- économique et financier (sanctions, aides, subventions, prêts, corruption, etc.) ;

⁽³⁶⁾ Néanmoins, les biens civils affectés à un usage militaire ou à des opérations sous le seuil constituent *a priori* des cibles légitimes. Les entreprises et leur personnel participant directement et sciemment à des opérations sous le seuil peuvent aussi être des cibles légitimes.

- sanitaire (aide en cas de catastrophe ou d'épidémie, vente ou don de médicaments, etc.) ;
- subversion et sabotage (désobéissance civile et agitation, exploitation des identités ethniques, régionales ou religieuses) ;
- renseignement (espionnage, infiltration, déception, entrave) ;
- acheminement (routes stratégiques maritimes, terrestres aériennes, numériques, de transport d'énergie) ;
- académique (orientation de la recherche fondamentale ou appliquée, programme de coopération avec les jeunes ou les étudiants les plus prometteurs) ;
- juridique (*lawfare*, influence sur l'élaboration des normes).

Une opération sous le seuil se caractérise par un objectif stratégique généralement secret qui n'est connu que des concepteurs de celle-ci. Cet objectif est limité dans l'espace ou le temps pour être réellement efficace. Souvent dissimulé par des actions de déception, il est décliné en objectifs intermédiaires plus ou moins ouverts et connus. Les différentes actions qui contribuent à la réalisation des objectifs intermédiaires peuvent être secrètes, mais seront souvent visibles et non ouvertement reliées à l'objectif stratégique.

Si ces actions sont combinées exclusivement dans une opération sous le seuil, celle-ci peut être considérée comme indépendante (objectif et actions propres). Le débarquement raté de la baie des Cochons en 1961, mené par les États-Unis et la rébellion cubaine, illustre ce type d'opérations ⁽³⁷⁾. Si l'objectif d'une opération sous le seuil est lié à l'objectif d'une autre opération, se déroulant avant, pendant ou après, elle est alors concourante. Par exemple, les actions russes de soutien aux populations russo-phones en 2008 en Géorgie, ou en 2014 en Ukraine, notamment au Donbass, montrent des opérations concourantes à celles de séparatistes, sans être pour autant réellement intégrées. Une opération sous le seuil doit être alors insérée dans une campagne pour des questions de cohérence et de contrôle politique, lorsque son objectif et ses actions sont liés avec ceux d'une autre opération. La guerre de Corée menée par le camp communiste reste un exemple de campagne intégrée, tout comme la guerre de la coalition internationale contre *Daech*, depuis 2014.

Conclusion : s'adapter à un paysage stratégique nouveau

Les changements stratégiques en cours sont liés à une double évolution par rapport au début du XXI^e siècle : la numérisation de la société qui va de pair avec des puissances de plus en plus désinhibées. D'autres évolutions sont à anticiper en lien avec les conséquences du changement climatique et la multiplication des crises humanitaires ⁽³⁸⁾. Cela interroge notre capacité à comprendre le monde et à agir de manière souveraine. Les fonctions stratégiques actuelles héritées du paradigme « paix – guerre » puis « paix – crise – guerre » à la fin du XX^e siècle doivent sans doute être revues pour

⁽³⁷⁾ PFEIFFER Jack (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY), *Official History of the Bay of Pigs Operations*, 1979-1984.

⁽³⁸⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, *op. cit.*, p. 30.

s'articuler autour de fonctions stratégiques décrites différemment : dissuasion, confrontation armée, compétition, coopération, compréhension, résilience. Cet effort de conceptualisation faciliterait aussi la prise en compte des enseignements de la récente pandémie de Covid-19.

La notion de compétition stratégique doit permettre de faire face au *continuum* de la conflictualité du XXI^e siècle, les notions de paix et de guerre seules devenant insuffisantes bien que structurant de nombreux principes. Il faut aussi se doter de capacités complémentaires et de méthodes pour planifier, conduire et évaluer les actions relevant de cette compétition. Les opérations sous le seuil constituent sans doute une réponse à ces défis. Il faut être capable de les concevoir et de les conduire en respectant nos valeurs et en contrôlant les objectifs et les voies. Avec précautions, elles doivent être mises en œuvre par les démocraties, et en premier lieu la France, pour tenir leur rang dans la compétition stratégique mondiale qui est permanente.

Les seuils des conflits armés et nucléaires sont différents selon les pays et ils évoluent dans le temps. Ils sont indissociables dans la réflexion stratégique comme le montre l'exemple coréen. Les seuils à considérer dépendent concrètement de chaque acteur dans le jeu stratégique qui oppose au moins deux alliances ou coalitions. Ceci implique que le risque de mauvais calcul stratégique augmente notablement selon le nombre d'acteurs impliqués. Les seuils qui comptent sont autant ceux que l'on se donne que ceux que l'on vous prête ! Celui qui pense lancer une action sous le seuil des conflits armés peut vite se rapprocher de la confrontation nucléaire en cas de mauvais calcul stratégique. Il doit toujours conserver une possibilité de désescalade et promouvoir une prééminence opérationnelle des armées sur le sujet.

Éléments de bibliographie

- CADEAU Ivan, *La guerre de Corée*, Tempus, 2016, 384 pages.
- CASTEX Raoul (Amiral), *Théories stratégiques*, Société d'éditions géographiques maritimes et coloniales, 1937.
- COUTAU-BÉGARIE Hervé, *Traité de stratégie*, 5^e édition, 2005, Économica, 1049 pages.
- DEPARTMENT OF DEFENSE, *Joint Concept for Integrated Campaigning*, 16 mars 2018, 36 pages (www.jcs.mil/).
- GEERS Kenneth (Ed.), *Cyber War in Perspective: Russian aggression against Ukraine*, NATO CCDCOE, 2015, 175 pages (https://ccdcoe.org/uploads/2018/10/CyberWarinPerspective_full_book.pdf).
- GUILHAUDIS Jean-François, *Relations internationales contemporaines*, 2^e édition, LITEC, 2005, 742 pages.
- LEE Steven Hugh, *The Korean War*, Routledge, 2013, 204 pages.
- MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de Guerre », 7 février 2020 (www.elysee.fr/).
- ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Charte des Nations unies*, 26 juin 1945 (www.un.org/).
- MINISTÈRE DES ARMÉES, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, 109 pages (www.defense.gouv.fr/).

La guerre hybride maritime : quelle réponse pour les marines occidentales ?

Manuel RODRIGUEZ CANCELO

Capitaine de vaisseau (*Armada* espagnole), auditeur de la 69^e session du CHEM.

« On a beaucoup écrit sur l'émergence de la guerre hybride à niveau global, notamment lors de l'invasion russe de l'Ukraine et de l'annexion de la Crimée. Jusqu'à présent, ce constat s'est largement limité à la guerre terrestre, aussi bien du point de vue pratique que théorique. Cela est sur le point de changer, et nous verrons l'émergence d'une guerre hybride maritime au cours des prochaines décennies, peut-être plus tôt ⁽¹⁾ ».

Les multiples attaques non attribuées menées contre le trafic pétrolier dans le golfe Persique en 2019 ⁽²⁾ rendent presque prophétiques les propos tenus par l'ancien commandant en chef des forces de l'Otan en Europe (*SACEUR*) en 2016, et laissent penser que l'utilisation des tactiques et des méthodes de guerre hybride, jusqu'à présent limitée au milieu terrestre, est en train de s'étendre également au milieu maritime. Pour autant, le sujet reste peu exploré. À quelques exceptions près, les études sur la guerre hybride se sont cantonnées, pour l'instant, à évoquer des exemples historiques de la guerre en mer qui partagent avec elle certaines caractéristiques communes : la guerre de course, la guerre sous-marine, etc. Il manque donc une analyse plus détaillée des spécificités propres de la guerre hybride maritime, qui puisse contribuer à une prise de conscience de sa réalité, de sa portée et de sa capacité de nuisance pour les pays occidentaux. Cet article constitue une première tentative pour essayer de répondre à ce besoin.

La « guerre hybride » : origine du concept, définition et caractéristiques

L'origine du concept : le général Valéri Guérassimov

Même si l'on peut certainement identifier des exemples d'utilisation de tactiques proto-hybrides à différents moments de l'histoire, il y a un consensus généralisé

⁽¹⁾ STAVRIDIS James (amiral, *US Navy*), « Maritime Hybrid Warfare is Coming », *Proceedings* vol. 142 n° 1 366, décembre 2016 (www.usni.org/magazines/proceedings/2016/december/maritime-hybrid-warfare-coming).

⁽²⁾ Attaques contre quatre pétroliers mouillés aux abords de Fujairah (Émirats arabes unis), survenues le 5 mai 2019, et contre deux autres pétroliers qui transitaient le détroit d'Ormuz, le 13 juin de la même année.

La guerre hybride maritime :
quelle réponse pour les marines occidentales ?

pour considérer que le concept moderne de guerre hybride est la réponse trouvée par la Russie pour compenser l'écrasante supériorité militaire conventionnelle et économique acquise par les États-Unis dans les décennies qui ont suivi la fin de la guerre froide ⁽³⁾. Dans un contexte défavorable, Vladimir Poutine et ses généraux ont rapidement compris que pour combler l'écart capacitaire conventionnel existant avec le géant américain, il leur fallait développer des tactiques alternatives avec un rapport coût-efficacité optimal, leur permettant d'éviter un affrontement direct tout en influençant l'environnement opérationnel avant (ou, le plus souvent, au lieu) de mener des opérations militaires.

On peut trouver un premier signe de la transition doctrinale de la Russie vers l'utilisation de la guerre hybride dans l'article écrit en 2013 ⁽⁴⁾ par le chef d'état-major des forces armées russes, le général Valéri Guérassimov. Celui-ci décrivait sa vision des stratégies militaires futures, en dessinant un portrait assez précis des actions qui allaient se dérouler peu après en Crimée et dans l'Est de l'Ukraine. La spécialiste de la Russie, Molly K. McKew ⁽⁵⁾ soutient que Guérassimov a ainsi créé « [...] une toute nouvelle théorie de la guerre moderne, qui ressemble plutôt au piratage de la société de l'ennemi qu'à une attaque frontale » ⁽⁶⁾. Les principes de cette théorie ont été ensuite repris par d'autres acteurs pour les appliquer selon leurs propres intérêts, à tel point qu'on peut parler aujourd'hui d'une certaine généralisation de son utilisation, notamment chez les pays compétiteurs du monde occidental (Iran, Chine, etc.).

Définition

La guerre hybride trouve sa véritable raison d'être dans la « zone grise » qui sépare les situations classiques de « guerre » et de « paix » ⁽⁷⁾. Elle met notamment l'accent sur la manipulation du domaine de l'information pour exploiter les vulnérabilités identifiées dans les opinions publiques des démocraties occidentales, jouant avec l'ambiguïté et l'absence de revendication d'actions conçues pour rester toujours sous le seuil de réponse de l'adversaire ⁽⁸⁾.

⁽³⁾ En 2018, le PIB des États-Unis était 13 fois supérieur à celui de la Russie (21 345 milliards de dollars *vs* 1 610 Md\$), et ses dépenses militaires multipliaient par 10 celles de la Fédération russe (648 798 millions de \$ *vs* 61 387 M\$). Sources : Fonds monétaire international (FMI) et SIPRI.

⁽⁴⁾ GUÉRASSIMOV Valéri, « The Value of Science is in the Foresight: New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations », *Voyenno-Promyshlennyy Kurier* (VPK), 26 février 2013 (<https://jmc.msu.edu/50th/download/21-conflict.pdf>).

⁽⁵⁾ Diplômée du *London School of Economics*, elle possède un master en études russes et *post-soviétiques* et parle couramment le français et le russe. C'est l'une des collaboratrices habituelles du magazine en ligne *Politico*.

⁽⁶⁾ MCKEW Molly K., « The Gerasimov Doctrine », *Politico*, septembre-octobre 2017 (www.politico.com/).

⁽⁷⁾ Selon l'amiral Christophe PRAZUCK, cette « zone grise » peut se définir comme celle située en deçà d'un double seuil : celui de l'agression et celui de l'attribution. Cf. son article : « En deçà de la guerre, au-delà de la paix : les zones grises », *Revue Défense Nationale* n° 828, mars 2020, p. 30.

⁽⁸⁾ MCGUIRE Valerie (*major, US Marine Corps*), « Hybrid Warfare helps Russia Level the Playing Field », *Proceedings* vol. 144 n° 1 386, août 2018. Lors de l'entretien publié dans le magazine *Der Spiegel* en 2016, la juriste allemande Melanie AMANN affirmait que la stratégie de guerre hybride développée par la Russie vise à mener une « guerre sans déclaration formelle, règles ou frontières. Le belligérant est anonyme, il ne s'identifie pas et il agit souvent d'une façon invisible. Plutôt qu'avec des armes, la lutte est menée avec des mots. Internet est le champ de bataille le plus important » Cf. AMANN Melanie *et al.*, « The Hybrid War: Russia's Propaganda Campaign Against Germany », *Der Spiegel*, 5 février 2016 (www.spiegel.de/international/europe/putin-wages-hybrid-war-on-germany-and-west-a-1075483.html#).

La guerre hybride maritime :
quelle réponse pour les marines occidentales ?

En nous appuyant sur la définition des « menaces et méthodes hybrides » proposée par l'Alliance atlantique ⁽⁹⁾, et aux effets de cette étude, nous considérerons la guerre hybride comme : « L'utilisation combinée, simultanée et non revendiquée de moyens militaires et non-militaires, secrets ou déclarés, incluant la désinformation, les attaques cyber, les mesures de pression économiques et le déploiement de groupes armés irréguliers ou de forces régulières, pour semer le doute parmi les populations des pays ciblés, dans le but d'atteindre des effets de niveau stratégique ou politique ».

Caractéristiques

La définition de guerre hybride proposée ci-dessus a la vertu de mettre en avant ses caractéristiques essentielles, dont nous retiendrons quatre éléments :

- **L'ambiguïté et la non-revendication** : Il est primordial que les actions hybrides puissent permettre à leur utilisateur de rester toujours sous le seuil de réponse de l'adversaire. L'ambiguïté des actions, l'absence d'une revendication et la quasi-impossibilité de les attribuer d'une façon manifeste et sans équivoque à un acteur bien identifié, sont des éléments clés de leur succès. De ce point de vue, on peut considérer que l'incapacité de l'adversaire à arriver à une attribution sans faille de l'ensemble des actions hybrides menées à son encontre demeure la clé de leur efficacité.

- **L'hétérogénéité des actions et moyens utilisées** : Le général Guérassimov soutient que pour arriver à un résultat final satisfaisant, les moyens non-militaires doivent être employés dans une proportion de quatre à un par rapport aux capacités militaires traditionnelles ⁽¹⁰⁾. Des actions hostiles sont alors conçues en utilisant un catalogue élargi de moyens englobant « la combinaison d'armes létales et non-létales, d'armes chimiques, biologiques, radiologiques et de matières nucléaires (CBRN), ainsi que des actions terroristes, d'espionnage ou criminels, appuyées par des campagnes de désinformation et d'actes menés par des organisations économiques légales » ⁽¹¹⁾. Les moyens cyber sont peut-être ceux qui s'adaptent de manière la plus aboutie aux besoins de la guerre hybride. Leurs caractéristiques en matière de furtivité, leur pouvoir asymétrique, leur portée globale et leur rapport coût-efficacité rendent extrêmement difficile l'attribution des actions hybrides cyber, démultipliant leurs effets et renforçant leur efficacité.

- **La recherche d'effets d'ordre stratégique ou politique** : La mise en œuvre d'une campagne de guerre hybride vise toujours à atteindre un (ou plusieurs) objectifs de nature stratégique ou politique ; normalement, un gain d'influence ou de légitimité internationales, voire territorial, comme le montre l'action russe en Crimée. Comme le rappelle le *major* Valery McGuire de l'*US Marine Corps* ⁽¹²⁾, il s'agit de réussir à

⁽⁹⁾ OTAN, « NATO's response to hybrid threats », 8 août 2019 (www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156338.htm).

⁽¹⁰⁾ MCGUIRE Valerie, *op. cit.*

⁽¹¹⁾ OTAN, *BI-SC Input to a new NATO capstone concept for the military contribution to countering hybrid threats* (document 1500/CPPCAM/FCR/10-270038 5000 FXX 0100/TT-6051/Ser: NU0040), 25 août 2010 (www.act.nato.int/images/stories/events/2010/20100826_bi-sc_cht.pdf).

⁽¹²⁾ MCGUIRE Valerie, *op. cit.*

La guerre hybride maritime :
quelle réponse pour les marines occidentales ?

« donner forme à l'environnement stratégique » pour remettre en question l'ordre international établi.

• **Le rôle majeur joué par la population** : La population est la cible privilégiée de toute stratégie de guerre hybride, dont l'objectif est de l'influencer afin de « créer un climat de trouble et d'agitation permanente dans les pays adversaires » ⁽¹³⁾. Le cas des élections présidentielles américaines de 2016 demeure un exemple paradigmatique. Il n'est pas sûr que la Russie soit parvenue à pirater les serveurs électoraux des États-Unis, mais elle a réussi aussi à semer des doutes sur la légitimité du système électoral américain par le biais d'une campagne de désinformation ciblée, la diffusion sur les réseaux sociaux de fausses informations et de documents obtenus par des moyens cyber, en forgeant des alliances *de facto* avec certains groupes américains. Pour reprendre encore une fois les mots de Molly K. McKew, ces élections sont « un exemple parfait de comment amener le combat sur le territoire ennemi sans avoir besoin de recourir à des moyens physiques » ⁽¹⁴⁾.

Le milieu maritime

La mer, considérée dans sa triple dimension physique, légale et économique, présente une série de caractéristiques propres qui imposent un certain nombre de spécificités dans l'utilisation des tactiques de la guerre hybride.

L'immensité et la fluidité de la mer

La mer se caractérise surtout par son immensité, occupant 71 % du globe terrestre. Même aujourd'hui, et malgré la généralisation de l'utilisation de systèmes de géopositionnement tels l'*AIS* ou le *LRIT* ⁽¹⁵⁾, qui permettent l'identification et le suivi des navires en haute mer, cette immensité rend extrêmement difficile la surveillance des espaces maritimes et la localisation d'un objet quelconque sur sa surface, y compris dans le cas de bâtiments de la taille d'un gros navire marchand, telle le démontre l'affaire du cargo « fantôme » *Alta* ⁽¹⁶⁾.

À cette immensité s'ajoute une absence presque absolue d'installations humaines permanentes. De ce fait, la mer constitue un « désert d'eau » dépourvu de population, ce qui permet à l'amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la Marine, d'affirmer que « loin des yeux des hommes, la haute mer est depuis toujours le théâtre d'une certaine forme d'impunité » ⁽¹⁷⁾.

⁽¹³⁾ MCKEW Molly K., *op. cit.*

⁽¹⁴⁾ *Ibid.*

⁽¹⁵⁾ Respectivement : *Automatic Identification System* et *Long-range Identification and Tracking*.

⁽¹⁶⁾ Ce cargo tanzanien fut abandonné par son équipage en octobre 2018 suite à la panne de son système de propulsion. Le navire est resté à la dérive en haute mer, oublié du monde, pendant presque 18 mois, jusqu'à ce qu'il s'échoue sur les côtes d'Irlande, près de Cork, en février 2020. Cf. « Tempête *Dennis* : Un cargo fantôme s'échoue en Irlande », *20 minutes*, 17 février 2020 (www.20minutes.fr/). Cet exemple justifie la phrase du romancier britannique Nicholas Monsarrat selon laquelle, « l'océan est la meilleure cachette du monde ».

⁽¹⁷⁾ PRAZUCK Christophe (amiral), *op. cit.*, p. 30.

La guerre hybride maritime :
quelle réponse pour les marines occidentales ?

La conséquence la plus immédiate de cette immensité et de l'absence de population, est l'incertitude accrue des actions qui y sont menées, à tel point qu'on peut dire, à juste titre, que « la guerre sur mer reste placée sous le signe d'une incertitude maximale » ⁽¹⁸⁾. Cette incertitude agit comme un amplificateur de l'efficacité des actions de guerre hybride, dont l'impossibilité d'attribution certaine constitue la qualité première.

La complexité du droit maritime international

La mer est un espace profondément conflictuel caractérisé par l'ambiguïté de son statut juridique, puisqu'elle peut aussi bien être considérée comme appartenant à tous (*res communis*) ou à personne (*res nullius*) ⁽¹⁹⁾. Tel que le constatait le professeur Hervé Coutau-Bégarie, « auparavant simple théâtre des conflits, la mer est devenue [aujourd'hui] l'objet des conflits » ⁽²⁰⁾.

Ses origines

Largement tributaire de son origine coutumière, l'actuel droit maritime constitue l'une des branches les plus anciennes du droit international public. Il s'est longtemps limité au principe de la « liberté des mers », apparu au XVII^e siècle ⁽²¹⁾ et intimement lié à celui de la « liberté de commerce ». Selon le principe de la « liberté des mers », la mer et les océans sont ouverts à tous et n'appartiennent à personne, à l'exception d'une étroite bande mesurée à partir du rivage, où l'État côtier exerce une pleine souveraineté.

Le droit maritime civil

Le progrès des techniques militaires, de la pêche hauturière et des exploitations minières et pétrolières *offshore*, ainsi que les risques croissants sur l'environnement qui découlent des activités humaines, ont entraîné une multiplication progressive des revendications territoriales sur les mers, voire des restrictions unilatérales des droits de navigation et de pêche. Cette situation a conduit la communauté internationale à nuancer le principe de la « liberté des mers », en développant un régime légal commun pour résoudre les conflits entre les États.

Le résultat de cette évolution fut la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 (CNUDM) ⁽²²⁾ devenue ainsi la clé de voûte du droit international de la mer contemporain. La CNUDM est complétée par une longue liste de traités internationaux, dont un nombre non négligeable de traités régionaux, qui régissent des domaines spécifiques ⁽²³⁾. Ces traités, notamment la CNUDM, définissent les

⁽¹⁸⁾ MOTTE Martin, *La mesure de la force : traité de stratégie de l'École de Guerre*, Tallandier, 2018, p. 220.

⁽¹⁹⁾ *Idem*, p. 214.

⁽²⁰⁾ COUTEAU-BÉGARIE Hervé, *La puissance maritime soviétique*, Ifri-Economica, 1983, p. 10.

⁽²¹⁾ GROOT (DE) Hugo, *Mare liberum*, 1609.

⁽²²⁾ Entrée en vigueur le 16 novembre 1994, 168 pays ont déjà signé ou ratifié la CNUDM. Parmi les États ne l'ayant pas ratifié se trouvaient les États-Unis, Israël, la Syrie, la Turquie ou le Venezuela.

⁽²³⁾ Convention internationale sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) de 1972 ; Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL) de 1973, complétée par le protocole de 1978 et ses deux amendements ; Règlement international pour prévenir les abordages en mer, de 1972 ; etc.

La guerre hybride maritime :
quelle réponse pour les marines occidentales ?

différents espaces maritimes : eaux intérieures, mer territoriale, zone contiguë, Zone économique exclusive (ZEE), plateau continental, haute mer, détroits internationaux et États archipels, ainsi que les droits et les devoirs reconnus aux États riverains ⁽²⁴⁾.

Le droit des conflits armés

Par rapport au droit applicable aux conflits armés en mer, on peut dénombrer trois différentes catégories de normes ⁽²⁵⁾ : les traités internationaux, le droit coutumier et le droit interne des États. Compte tenu de son importance, on doit aussi souligner l'existence du « Manuel de San Remo sur le droit international applicable aux conflits armés en mer », de 1995 : une codification légalement reconnue mais non contraignante du droit international coutumier applicable aux conflits armés en mer, lequel est, pour sa part, contraignant.

Les conséquences du point de vue de la guerre hybride

Ce résumé permet de constater la grande complexité du cadre légal dans lequel se déroulent les activités civiles et militaires en mer. Qui plus est, dans les procès soumis à l'arbitrage des tribunaux internationaux, chaque partie doit très souvent prouver l'existence même des normes internationales sur lesquelles elle prétend baser ses prétentions, notamment lorsqu'il s'agit de normes d'origine coutumière.

Cette complexité sert parfaitement les besoins de la guerre hybride et nourrit ses tactiques, en venant contribuer à l'ambiguïté, l'incertitude et l'absence de revendication.

Le paradoxe des espaces maritimes : un espace sans présence humaine et cependant essentiel pour l'économie mondiale

La maritimisation croissante de l'économie mondiale a transformé la mer en un enjeu majeur pour tous les États. Aujourd'hui, entre 80 et 90 % des échanges commerciaux ont lieu par voie maritime ⁽²⁶⁾, les câbles sous-marins assurent plus de 90 % du trafic numérique planétaire ⁽²⁷⁾, et un tiers du flux mondial de brut est assuré par des pétroliers ⁽²⁸⁾.

De ce fait, l'interruption du trafic commercial dans l'un des goulets maritimes d'étranglement – le détroit de Gibraltar, le canal de Suez ou le détroit de Malacca, pour ne citer que quelques exemples – pourrait avoir des conséquences économiques catastrophiques. Les attaques non-attribuées intervenues sur deux pétroliers dans le détroit d'Ormuz le 13 juin 2019, eurent ainsi pour effet immédiat une flambée de 4 %

⁽²⁴⁾ Avec une intensité décroissante, au fur et à mesure qu'on s'éloigne de la côte.

⁽²⁵⁾ Ministère de la Défense d'Espagne, *Manuel de droit de la mer*, vol. II, 2016, p. 19-23.

⁽²⁶⁾ *EU Maritime Strategy—Responding Together to Global Challenges—A Guide for Stakeholders*, 8 pages (https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/sites/maritimeaffairs/files/leaflet-european-union-maritime-security-strategy_en.pdf).

⁽²⁷⁾ « Internet : des câbles sous-marins pour faire transiter les données », *France Info*, 5 mai 2020 (<https://francetvinfo.fr/>).

⁽²⁸⁾ « Le transport du pétrole par voie maritime », *Planètes énergies*, 22 août 2014 (www.planete-energies.com/).

La guerre hybride maritime :
quelle réponse pour les marines occidentales ?

du cours du pétrole, et une augmentation de 10 % des primes d'assurance pour les navires transitant les eaux du Moyen-Orient ⁽²⁹⁾.

Paradoxalement, malgré l'importance et l'intensité des activités économiques qui s'y déroulent et la concentration d'agglomérations urbaines dans les régions côtières, la mer reste un espace presque vide et privé d'installations humaines permanentes.

L'importance économique de la mer et l'absence d'une population humaine permanente caractérisent donc les effets atteignables par l'action hybride en milieu maritime : ceux-ci seront toujours plus significatifs sur l'économie de l'adversaire que sur son opinion publique.

Analyse de l'utilisation de tactiques hybrides en milieu maritime

Il est maintenant pertinent d'étudier comment se manifeste en pratique la guerre hybride maritime en analysant à la lumière du droit international trois cas intervenus au cours de l'année 2019. Nous pourrions ainsi identifier, les singularités de la guerre hybride maritime, et le cas échéant, des pistes à creuser pour permettre aux pays occidentaux de contrer son utilisation de façon plus efficace.

Attaques contre le trafic maritime dans le détroit d'Ormuz

Le 5 mai 2019, le gouvernement des Émirats arabes unis (EAU) rendait public une attaque contre le trafic commercial dans le mouillage de Fujairah ⁽³⁰⁾. Trois pétroliers et un cargo y avaient été attaqués : le norvégien *Andreas Victory*, les saoudiens *Amjad* et *Al Marzoqah*, et l'*A. Michel* des EAU. Tous les quatre ont subi des dommages dus à l'explosion d'engins explosifs sous-marins placés sur leurs coques, vraisemblablement des mines-ventouses. Les attaques ont été coordonnées avec une précision nécessitant un entraînement militaire, ce qui a mené de nombreux analystes à pointer du doigt la responsabilité des Gardiens de la révolution iraniens (*pasdarans*) ⁽³¹⁾. L'attaque de l'oléoduc qui relie les gisements pétroliers saoudiens situés dans l'est du pays au port de Jeddah, survenue quelques jours plus tard et revendiquée par les rebelles *houthis*, soutenus par l'Iran, n'a fait que renforcer ces suspicions. Néanmoins, il a été impossible de prouver officiellement l'implication iranienne.

Un second incident eut lieu le 13 juin 2019 dans le golfe d'Oman, encore une fois au large de Fujairah ⁽³²⁾. Les pétroliers *Front Altair*, battant pavillon des îles Marshall, et *Kokuka Courageous* de nationalité panaméenne, ont subi des explosions

⁽²⁹⁾ SAUL Jonathan, « Ship insurance costs soar after Middle East tanker attacks », *Reuters*, 14 juin 2019 (www.reuters.com/).

⁽³⁰⁾ UKMTO Dubai (*United Kingdom Maritime Trade Organisation*), *Weekly Report* 12-18 mai 2019 (www.ukmto.org/) ; Fujairah (EAU) est l'un des centres névralgiques mondiaux de *bunkering* (transfert de combustible par pompage entre navires mis bord à bord), aux abords duquel près de 100 bâtiments en moyenne se trouvent mouillés à tout moment.

⁽³¹⁾ WIESE BOCKMANN Michelle, « Shipping security tightens as investigations probe Iran links to tanker attacks », *Lloyd's List Maritime Intelligence*, 14 mai 2019 (<https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/>).

⁽³²⁾ UKMTO Dubai (*United Kingdom Maritime Trade Organisation*), *Weekly Report*, 16-22 juin 2019.

La guerre hybride maritime :
quelle réponse pour les marines occidentales ?

produisant des dommages d'une telle ampleur que leurs équipages ont été contraints de les abandonner. Un porte-parole de la compagnie Bernhard Schulte, l'opérateur du *Kokuka Courageous*, a déclaré dans un communiqué que le navire avait été « endommagé à la suite d'une attaque présumée », et que sa coque avait été « percée au-dessus de la ligne de flottaison du côté tribord »⁽³³⁾. Les expertises effectuées postérieurement laissent penser que les explosions ont été, là aussi, occasionnées par des mines-ventouses, accrochées sur les coques des deux bâtiments par des petites embarcations de surface opérant sous le couvert de la nuit⁽³⁴⁾.

Cette fois-ci non plus, les attaques n'ont pas été revendiquées, même si l'*US Navy* a publié une photo jugée peu convaincante, montrant une supposée vedette de la Garde révolutionnaire iranienne en train d'enlever des débris encore accrochés à la coque de l'un des navires, dans le but d'effacer les indices de sa responsabilité⁽³⁵⁾.

Analyse juridique⁽³⁶⁾

L'analyse de ces attaques hybrides en mer montre à quel point la détermination du cadre juridique applicable est complexe. L'emploi clandestin d'armes sous-marines entraînant des dommages sur des navires civils, franchit clairement la limite qui sépare une simple interférence d'un véritable recours à la force, comme le définit la Charte des Nations unies (CNU)⁽³⁷⁾. Si la mise en place de tels engins explosifs à bord d'un navire est effectuée par des individus ne dépendant pas d'un État, les faits rentreraient dans le cadre d'application de la Convention SUA de 1988, et de son protocole de 2005⁽³⁸⁾. Par contre, si cette utilisation d'armes sous-marines en temps de paix pouvait être attribuée à un État, elle serait incompatible avec la CNU et la CNUDM⁽³⁹⁾. Dans ce cas, l'incident pourrait relever de la compétence du Conseil de sécurité des Nations unies ou d'autres organisations internationales, telles l'Otan ou l'UE.

⁽³³⁾ « Bernhard Shulte says its tanker *Kokuka Courageous* damaged after 'suspected attack' », *Reuters*, 13 juin 2019 (<https://in.reuters.com/>).

⁽³⁴⁾ GARAMONE Jim, « Shanahan Authorizes 1,000 Additional Troops to Defend Against Middle East Threats », US Department of Defense, 19 juin 2019 (www.defense.gov/) ; « Selva Details Iranian Oil Attacks, Need for International Efforts », US DoD, 19 juin 2019 (www.defense.gov/).

⁽³⁵⁾ *Navcent*, « Unexploded Limpet Mine Removed from M/T *Kokuka Courageous* in the Gulf of Oman » (www.centcom.mil/MEDIA/igphoto/2002145928/).

⁽³⁶⁾ LOHELA Tiia et SCHATZ Valentin (dir.), *Handbook on Maritime Hybrid Threats - 10 Scenarios and Legal Scans*, The European Hybrid Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats Working Paper, 22 novembre 2019, p. 21 (www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2019/11/NEW_Handbook-on-maritime-threats_RGB.pdf).

⁽³⁷⁾ Art. 2., §4 : « Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies » (www.un.org/fr/sections/un-charter/chapter-i/index.html).

⁽³⁸⁾ Convention pour la répression d'actes illicites [*Suppression of Unlawful Acts*] contre la sécurité de la navigation maritime, Rome, 1988 et Protocole pour la répression d'actes illicites contre la sécurité des plateformes fixes situées sur le plateau continental, 2005 (www.imo.org/fr/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/SUA-Treaties.aspx).

⁽³⁹⁾ 1) L'interdiction du recours à la force contenue dans l'article 2 §4 de la CNU ; 2) l'obligation d'utiliser la haute mer/ZEE uniquement à des fins pacifiques – tel qu'établie dans les articles 88 et 301 de la CNU en relation avec l'article 58 §2 de la CNUDM – ; et 3) la liberté de navigation dans la haute mer/ZEE reconnue dans les articles 87.1 et 58.1 de la CNUDM.

Brouillage des systèmes de positionnement GPS

Dans le courant de l'année 2019, une campagne agressive de brouillage du signal *GPS* a eu lieu aux abords d'une vingtaine de localités côtières chinoises. Les ports les plus affectés sont ceux de Shanghai, Fuzhou, Qingdao, Quanzhou, Dalian et Tianjin ⁽⁴⁰⁾.

En étudiant les données disponibles, l'analyste Bjorn Bergman, de l'organisation Skytruth ⁽⁴¹⁾, est parvenu à corréler l'origine de ces brouillages avec les positions géographiques d'installations pétrolières et d'agences gouvernementales chinoises. Les brouillages les plus nombreux ont eu lieu aux abords de Dalian, port situé près de la frontière avec la Corée du Nord. Les dates et les heures des brouillages, les sanctions américaines à l'achat de pétrole iranien alors en vigueur, et les observations fournies par d'autres sources avérant la réception de pétrole iranien par la Chine, suggèrent qu'au moins une partie de ces incidents pourraient être liés à une campagne pour occulter ces transactions.

Par ailleurs, l'occurrence de brouillages *GPS* « d'origine inconnue » ne se borne pas aux côtes chinoises. L'*US Coast Guard* met à jour régulièrement sur son site *Web* ⁽⁴²⁾ une liste des interférences qui lui sont communiquées, avec une évaluation sommaire de leur origine. En analysant cette liste, on constate que la plupart de ces interférences ont lieu aux abords de ports ou d'installations égyptiennes, chinoises ou libyennes.

Analyse juridique

Le droit international de la mer ne traite pas explicitement du brouillage intentionnel d'un système *GPS* ou, d'une façon plus générale, des cyberattaques affectant les systèmes de navigation d'un navire. Néanmoins, la manipulation intentionnelle des systèmes de navigation d'un navire civil et les éventuels dommages produits constituent une violation de la CNUDM, qui doit être analysée en fonction de la position exacte du navire au moment de l'attaque :

- si le navire est situé en haute mer ou dans une ZEE, la cyberattaque menée par un État agresseur viole la « liberté de navigation » de l'État du pavillon ⁽⁴³⁾ ;
- dans les eaux territoriales, le droit de passage inoffensif entre en jeu, tout comme la souveraineté de l'État côtier ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴⁰⁾ GOWARD Dana A., « Patterns of GPS spoofing in chinese ports », *The Maritime Executive*, 19 décembre 2019 (www.maritime-executive.com/editorials/patterns-of-gps-spoofing-at-chinese-ports).

⁽⁴¹⁾ Organisation à but non lucratif qui utilise des images satellite et données obtenues de sources ouvertes pour identifier et surveiller des menaces pour l'environnement, notamment celles liées à l'activité de l'industrie pétrolière *offshore* et au développement urbain (www.skytruth.org).

⁽⁴²⁾ US Coast Guard NAVCEN, *GPS Problem Reports Status* (<https://navcen.uscg.gov/?Do=GPSReportStatus>).

⁽⁴³⁾ Articles 87.1 a) ou 58.1 de la CNUDM.

⁽⁴⁴⁾ Articles 17 et 2.1 de la CNUDM, respectivement.

La guerre hybride maritime :
quelle réponse pour les marines occidentales ?

Outre le droit de la mer, dans le *Manuel de Tallinn 2.0* ⁽⁴⁵⁾, les experts ont identifié l'existence d'une règle de droit international coutumier interdisant les cyberattaques qui violent la souveraineté d'un autre État ⁽⁴⁶⁾. Une cyberattaque constituerait donc une violation du droit international coutumier, étant donné qu'en empêchant l'État du pavillon d'exercer sa juridiction exclusive et son contrôle sur la navigation du navire, l'acte a violé sa souveraineté.

Conclusions et caractéristiques de la guerre hybride maritime

À partir de l'analyse de ces trois cas, nous pouvons conclure que les tactiques de la guerre hybride maritime partagent avec leurs équivalentes terrestres les caractéristiques générales de : 1) ambiguïté et non-revendication ; 2) hétérogénéité des moyens et techniques employés (mines-ventouses, brouillage du signal *GPS*...) ; 3) recherche d'effets d'ordre stratégique ou politique (déstabilisation régionale, contournement des sanctions internationales...) ; et, dans une moindre mesure, 4) de ciblage des opinions publiques des pays adversaires ou de l'opinion publique internationale. L'effet mitigé sur les opinions publiques, conséquence du vide des espaces maritimes, reste néanmoins compensé par des effets majeurs du point de vue économique (flambée des cours du pétrole et des primes d'assurance).

On peut néanmoins noter un certain nombre de spécificités propres à la guerre hybride maritime, qui découlent de notre analyse et de la nature propre du milieu dans lequel elle se déroule :

- **La complexité et l'ambiguïté du cadre légal international** : La très grande complexité du cadre légal qui règle les relations, les droits et les devoirs des pays riverains en temps de « paix » et de « guerre » et, surtout, les spécificités propres du droit maritime international, ajoutent davantage d'incertitude et d'ambiguïté aux actions de guerre hybride menées en milieu maritime. Tel que le rappelle le capitaine de vaisseau finlandais (Ret) Jukka Savolainen « les normes légales sont ambiguës : parfois, deux parties peuvent s'appuyer sur les mêmes normes de la CNUDM pour soutenir des positions opposées » ⁽⁴⁷⁾.

- **L'importance des conséquences économiques des attaques et le moindre effet sur les opinions publiques** : La mer étant un espace vide, dépourvu d'installations humaines permanentes, les effets des tactiques hybrides maritimes sur les perceptions de la population restent très mitigés par comparaison à ceux obtenus en milieu terrestre. Par contre, leurs conséquences économiques dépassent largement celles des actions terrestres. Encore une fois, l'exemple de la flambée du cours du pétrole et des primes d'assurance dans la foulée des attaques du détroit d'Ormuz de juin 2019

⁽⁴⁵⁾ Ce Manuel est un *compendium* du droit international applicable aux opérations cyber. Il constitue une mise à jour de la version 1.0 élaboré entre 2009 et 2013 par un groupe d'experts venus de plusieurs pays de l'Otan. Il aborde les problématiques liées à la souveraineté des États, à la responsabilité étatique, au droit diplomatique et consulaire, mais aussi au droit aérien, au droit de la mer, de l'Espace, etc. Néanmoins, l'ouvrage en lui-même n'a aucune valeur juridique ni force contraignante.

⁽⁴⁶⁾ Règle n° 4.

⁽⁴⁷⁾ Avant-propos du *Handbook on Maritime Hybrid Threats*, op. cit., p. 5.

La guerre hybride maritime :
quelle réponse pour les marines occidentales ?

est emblématique. Se manifeste ainsi l'une des principales différences entre guerre hybride terrestre et guerre hybride maritime. Tandis que la première vise à obtenir un objectif stratégique ou politique en agissant sur les perceptions de la population de l'adversaire, dans la seconde ces effets restent plus mitigés, mais compensés par une déstabilisation accrue des assises économiques du pays visé.

- **La difficulté accrue d'attribution** : L'incertitude et l'ambiguïté propres au milieu maritime démultiplient les effets des actions hybrides menées en mer, rendant extrêmement difficile leur attribution avec le degré de certitude nécessaire pour justifier une riposte militaire – voire simplement une réponse ferme – de la part de celui qui s'est fait agresser. Qui plus est, s'ajoute le phénomène de dilution propre à l'immensité des espaces maritimes, qui renforce l'impunité de l'agresseur ⁽⁴⁸⁾ et lui facilite l'obtention des effets recherchés avec un risque de rétorsion minimale.

- **La multiplicité des acteurs** : Compte tenu de la complexité du cadre juridique dans lequel se déroulent les activités humaines en mer, une action de guerre hybride maritime peut affecter une multiplicité d'acteurs de différentes nationalités. Dans le cas de l'attaque contre le pétrolier *Kokuka Courageous*, on constate que l'incident eut lieu dans les eaux internationales, sur un navire battant pavillon panaméen, mais dont le propriétaire était une compagnie japonaise (Kokuka Sangyo), l'opérateur allemand (Bernhard Schulte Shipmanagement) et l'équipage composé de vingt-et-une personnes de nationalités différentes. Cette hétérogénéité des acteurs, très caractéristique du transport maritime, ne fait qu'ajouter encore plus de complexité à toute action hybride en mer.

Se défendre dans le cadre de la guerre hybride maritime

Maîtriser le cadre légal

La très grande complexité des normes légales encadrant les activités humaines en mer, dont nous n'avons présenté qu'un aperçu très schématisé, fait de leur maîtrise un atout essentiel pour contrecarrer de façon efficace toute action hybride hostile.

Dans le cas français, la disponibilité d'une équipe d'experts à disposition du Céma ou du SCOPS ⁽⁴⁹⁾, maîtrisant le droit maritime et familiarisée avec les possibles scénarios d'emploi de la guerre hybride maritime, peut s'avérer décisive pour garantir le soutien des partenaires internationaux et, le cas échéant, conforter la légitimité d'une riposte. Dans cette perspective, l'organisation de séminaires associant des experts civils et militaires, chargés d'analyser d'un point de vue légal les événements de guerre hybride maritime, et de développer de nouveaux scénarios, peut se montrer extrêmement utile pour bâtir une doctrine de réponse commune ⁽⁵⁰⁾ des Nations occidentales.

⁽⁴⁸⁾ PRAZUCK Christophe, *op. cit.*, p. 30.

⁽⁴⁹⁾ Céma : Chef d'état-major des armées ; SCOPS : sous-chef de l'état-major opérations de l'EMA.

⁽⁵⁰⁾ Par exemple, l'atelier « The Workshop on Hybrid Scenarios in the Baltic Sea », organisée en Finlande, entre les 28 et 29 mai 2019 par l'*European CoE on Hybrid warfare*.

La guerre hybride maritime :
quelle réponse pour les marines occidentales ?

**Développer les moyens de renseignement pour lutter contre l'ambiguïté
et répondre au besoin d'attribution**

L'ambiguïté et, surtout, l'impossibilité d'arriver à une attribution certaine des actions menées par l'adversaire, restent au cœur de l'efficacité de toute stratégie de guerre hybride. Il est difficile d'organiser une résistance efficace contre un ennemi que l'on ne peut pas voir, ou dont on n'est même pas sûr qu'il soit là. Malgré cela, et comme l'analyse Molly K. MacKew, « les manigances à l'ombre, à la manière Guérassimov, les rendent en même temps intrinsèquement fragiles. Les tactiques hybrides commencent à échouer lorsque la lumière est faite sur la façon dont elles fonctionnent et quand les objectifs ciblés deviennent connus » ⁽⁵¹⁾. En effet, l'incapacité d'arriver à une attribution sans faille des actions de guerre hybride étant leur clé de voûte, c'est précisément là où il faut concentrer les efforts pour contrer son utilisation.

De fait, la disponibilité de moyens permettant d'attribuer avec certitude les actions hybrides contribuera, de manière décisive, à les rendre inefficaces. Les capacités de renseignement permettant une autonomie d'appréciation élargie dans le domaine maritime sont donc essentielles : drones, moyens d'analyse de méga données (*Big Data*), satellites de renseignement (RIM et ROEM ⁽⁵²⁾) ou même, si nous nous projetons à plus long terme, des moyens plus innovants, comme le dirigeable *Stratobus* proposé par Thales Alenia Space ⁽⁵³⁾.

Renforcer la résilience des acteurs du trafic maritime

Compte tenu de la multiplicité des acteurs qui interviennent dans le transport maritime ⁽⁵⁴⁾, il est nécessaire d'augmenter leur résilience face aux actions hybrides.

Pour cela, on pourrait associer ces acteurs à des exercices de défense conçus pour renforcer leur capacité collective de réponse coordonnée face à une attaque hybride. Il s'agirait donc d'introduire des scénarios de guerre hybride maritime dans des exercices tels que *MARSEC* (*Maritime Security Exercise*), organisé annuellement par l'*Armada* espagnole pour améliorer la riposte coordonnée des autorités et des acteurs maritimes face à des incidents de sécurité (pollution, terrorisme, immigration et trafics illégaux, etc.).

Renforcer les capacités cyber

Les moyens cyber sont probablement ceux qui sont les mieux adaptés à la guerre hybride. C'est particulièrement vrai lorsque celle-ci se déroule en mer, compte tenu de la dépendance accrue du trafic maritime vis-à-vis des systèmes de géopositionnement

⁽⁵¹⁾ MCKEW Molly K., *op. cit.*

⁽⁵²⁾ Respectivement : Renseignement d'images et Renseignement d'origine électromagnétique.

⁽⁵³⁾ LAGNEAU Laurent, « Le ministère des Armées s'intéresse au *Stratobus*, le dirigeable autonome de Thales Alenia Space », *Zone militaire-Opex360*, 9 janvier 2020 (www.opex360.com/).

⁽⁵⁴⁾ Marine nationale, ministère des Affaires étrangères, Secrétariat général de la mer, armateurs, compagnies d'assurances...

La guerre hybride maritime :
quelle réponse pour les marines occidentales ?

(GPS, Galileo, etc.) et, plus généralement, des systèmes SIC (Systèmes d'information et de communications) ⁽⁵⁵⁾.

Dans ce contexte, le renforcement des capacités cyber de LID et de LIO ⁽⁵⁶⁾ dans le domaine maritime, ainsi que le développement d'une doctrine d'emploi adaptée, deviennent des éléments clés pour augmenter la résilience du monde occidental face aux attaques hybrides en mer. Tandis que les capacités LIO doivent rester nécessairement du ressort de l'État, le développement de capacités LID dans l'ensemble de la communauté maritime, aussi bien civile que militaire, permettrait d'augmenter leur résilience. Pour cela, dans le cas français, la combinaison des efforts du Commandement de Cyberdéfense et de l'ANSSI ⁽⁵⁷⁾ ne peut qu'être encouragée.

Améliorer la capacité de communication stratégique

Même si c'est moins prioritaire dans le domaine maritime, la guerre hybride cible systématiquement la population, manipulant ses perceptions pour créer – selon les propres mots de Guérassimov – « un climat de trouble et d'agitation permanente ». Pour pallier cet effet, il est primordial d'obtenir une suprématie dans le domaine de l'information, de façon à être en mesure de faire parvenir à la population ciblée un message conçu pour contrecarrer celui de l'adversaire. Pour ce faire, il est indispensable de disposer d'une doctrine de communication stratégique épurée – axée sur la fiabilité et la clarté du message à passer – ainsi que des moyens conséquents pour la mettre en œuvre.

Adapter les seuils de réponse

Toutes les mesures précédentes, visant à augmenter la résilience occidentale face à l'utilisation des tactiques de guerre hybride maritime doivent être accompagnées d'une adaptation graduée des seuils de réponse.

Les actions hybrides visent toujours à rester sous le seuil de réponse de l'adversaire. Une adaptation, et même une certaine indéfinition de ce seuil, constituent la clé de voûte pour compléter la « défense contre la guerre hybride maritime » que nous avons théorisée, en complexifiant les calculs de probabilité « gain-risque » de l'adversaire. Pour cela, il faut faire peser sur lui la menace crédible d'une riposte ferme, d'une telle ampleur que les dommages qui seraient subis surpasseraient largement le gain.

Dans cette perspective, dans le cas français, il serait souhaitable que le chef de l'État affirme publiquement sa volonté de réagir fermement face à l'utilisation de tactiques de guerre hybride lorsque celles-ci peuvent nuire aux « intérêts » de la France, à partir du moment où ces actions sont attribuées avec un niveau de certitude « suffisant ». Ce type de déclarations pourrait s'avérer très utile pour dissuader un potentiel adversaire.

⁽⁵⁵⁾ Par exemple, les systèmes AIS ou LRIT qui équipent la totalité des navires océaniques.

⁽⁵⁶⁾ Lutte informatique défensive (LID) et Lutte informatique offensive (LIO).

⁽⁵⁷⁾ L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information est de fait l'autorité nationale sur le sujet.

Les pays occidentaux peuvent-ils tirer parti de l'utilisation des tactiques de guerre hybride maritime ?

D'un point de vue théorique, rien n'empêche que les pays occidentaux puissent faire appel, pour défendre leurs intérêts, aux mêmes tactiques hybrides décrites précédemment ⁽⁵⁸⁾. Cependant, force est de constater que l'exigence propre à nos États de droit d'un respect rigoureux de la légalité nationale et internationale, ainsi que le rôle central joué par les opinions publiques dans nos sociétés, restreignent énormément les possibles cas de figure et augmentent d'une façon disproportionnée les risques associés à son utilisation.

L'emploi de la guerre hybride maritime par le monde occidental resterait donc limité à certains cas. Seule l'importance des enjeux, une décision politique *ad hoc* et une étude approfondie sur la légalité des actions envisagées justifieraient le risque d'ordre stratégique associé à l'éventualité de se voir attribuer par l'adversaire les actions qu'on envisage mener. Ces cas resteront toujours exceptionnels. On peut néanmoins penser à une possible utilisation de moyens cyber pour discréditer auprès de l'opinion publique internationale les actions d'une puissance essayant d'imposer *de facto* son contrôle sur certains espaces maritimes, en violation de la légalité internationale et aux dépens des intérêts légitimes d'autres États.

*
**

Les événements intervenus dans le courant de l'année 2019 en différents points du globe, notamment dans le golfe Persique, témoignent de l'essor des tactiques de la guerre hybride en mer. Elle partage les mêmes caractéristiques essentielles de son équivalent terrestre, notamment l'hétérogénéité des moyens utilisés et la non-revendication de ses actions. Cependant, la guerre hybride maritime présente un certain nombre de traits que lui sont propres. Parmi eux, et découlant des spécificités du milieu maritime, on peut mettre en exergue notamment 1) la très grande complexité et l'ambiguïté du cadre juridique dans lequel elle se déroule ; 2) une importance moindre des populations comme cibles ultimes de ses actions, largement compensée par une démultiplication des effets sur le plan économique ; 3) la difficulté accrue d'attribution des actions hybrides en mer ; et, finalement, 4) l'hétérogénéité et la multiplicité des acteurs du transport maritime international.

Face à ce phénomène, on peut constater que les limitations propres à l'État de droit freinent le recours aux tactiques de guerre hybride maritime pour les pays occidentaux. Néanmoins, on peut proposer un certain nombre d'axes d'effort pour conforter notre capacité collective de défense face à son utilisation par un éventuel adversaire : 1) création d'équipes d'experts légaux familiarisées avec les scénarios de guerre hybride maritime ; 2) renforcement des capacités permettant une attribution certaine des actions hybrides en mer ; 3) développement des capacités maritimes cyber LID et LIO ; 4) renforcement des capacités de communication stratégique ; 5) organisation

⁽⁵⁸⁾ En menant des actions non revendiquées pour réussir à atteindre un objectif de nature politico-stratégique.

La guerre hybride maritime :
quelle réponse pour les marines occidentales ?

d'exercices pour conforter la résilience de l'ensemble des acteurs participant au transport maritime face aux menaces hybrides ; et, finalement, 6) adaptation des seuils de réponse pour complexifier et brouiller les calculs de l'adversaire en matière de probabilité « gain-risque ».

Éléments de bibliographie

- AMANN Melanie *et al.*, « The Hybrid War: Russia's Propaganda Campaign Against Germany », *Der Spiegel*, 5 février 2016 (www.spiegel.de/).
- APPLEBAUM Anne, « The Dutch just showed the world how Russia influences Western European elections », *The Washington Post*, 8 avril 2016 (www.washingtonpost.com/).
- CCDCOE (NATO COOPERATIVE CYBER DEFENCE CENTRE), *Tallinn Manual 2.0: International Law Applicable to Cyber Operations*, Cambridge University Press, 2017.
- CHIVVIS Christopher S., *Understanding Russian "Hybrid Warfare". And What Can Be Done About It*, RAND Corporation, 22 mars 2017 (www.rand.org/).
- EU Maritime Strategy—Responding Together to Global Challenges—A Guide for Stakeholders, 8 pages (<https://ec.europa.eu/>).
- COUTEAU-BÉGARIE Hervé, *La puissance maritime soviétique*, Ifri-Economica, 1983, 198 pages.
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL (FMI), site officiel (www.imf.org/en/countries#R).
- GROOT (DE) Hugo, *Mare liberum*, 1609.
- GUÉRASSIMOV Valéri, « The Value of Science is in the Foresight: New Challenges Demand Rethinking the Forms and Methods of Carrying out Combat Operations », *Voyenno-Promyshlennyi Kurier* (VPK), 26 février 2013 (<https://jmc.msu.edu/50th/download/21-conflict.pdf>).
- LOHELA Tiia et SCHATZ Valentin (dir.), *Handbook on Maritime Hybrid Threats—10 Scenarios and Legal Scans, The European Hybrid Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats Working Paper*, 22 novembre 2019, 54 pages (www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2019/11/NEW_Handbook-on-maritime-threats_RGB.pdf).
- MCGUIRE Valerie (major, US Marine Corps), « Hybrid Warfare helps Russia Level the Playing Field », *Proceedings* vol. 144 n° 1 386, août 2018.
- « Episode 42 – Russian Hybrid warfare—Maj. Valerie McGuire, U.S. Marine Corps, on Russia's hybrid warfare threat, including computer hacking », *Proceedings podcasts*, 11 septembre 2018 (www.usni.org/).
- McKEW Molly K., « The Gerasimov Doctrine », *Politico*, septembre-octobre 2017 (www.politico.com/).
- Ministère de la Défense d'Espagne, *Manual de Derecho del Mar [Manuel de droit de la mer]*, vol. II, Ed. 2016 (<https://publicaciones.defensa.gob.es/manual-de-derecho-del-mar-ii.html>).
- MOTTE Martin, SOUTOU Georges-Henri, LESPINOIS (DE) Jérôme et ZAJEC Olivier, *La mesure de la force : traité de stratégie de l'École de Guerre*, Tallandier, 2018, 415 pages.
- OTAN, *BI-SC Input to a new NATO capstone concept for the military contribution to countering hybrid threats* (document 1500/CPPCAM/FCR/10-270038 5000 FXX 0100/TT-6051/Ser: NU0040), 25 août 2010 (www.act.nato.int/).
- PRAZUCK Christophe, « En deçà de la guerre, au-delà de la paix : les zones grises », *Revue Défense Nationale* n° 828, mars 2020, p. 29-32.
- PRÉSIDENTE DU GOUVERNEMENT D'ESPAGNE, *Estrategia de Seguridad Marítima Nacional*, 2013 (www.dsn.gob.es/).
- STAVRIDIS James, « Maritime Hybrid Warfare is Coming », *Proceedings*, vol. 142 n° 1 366, décembre 2016 US Navy (www.usni.org/magazines/proceedings/2016/december/maritime-hybrid-warfare-coming).
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, *SIPRI Military expenditure data base* (www.sipri.org/databases/milex).
- UKMTO (UNITED KINGDOM MARITIME TRADE ORGANISATION, Dubai), *Weekly Report 2019* (www.ukmto.org/indian-ocean/products/weekly-reports/2019).
- US COAST GUARD NAVCEN, *GPS Problems report status* (<https://navcen.uscg.gov/?Do=gpsreportstatus#>).
- Wikipédia, « Le droit de la mer » (https://fr.wikipedia.org/wiki/Droit_de_la_mer).

Désinformation et manipulation, quelles réponses françaises dans le champ informationnel ?

Loïc GIRARD

| Colonel (terre), auditeur de la 69^e session du CHEM.

« L'homme est bâti de manière que les fictions font beaucoup plus d'impression sur lui que la vérité. »
Érasme, *Éloge de la folie* (1511).

Fort du postulat énoncé par Érasme, Napoléon I^{er} a su s'appuyer sur les bulletins de la Grande Armée pour toujours donner plus d'éclat à ses actions. Il choisissait les victoires pour le servir au temps de sa gloire ⁽¹⁾ – entretenir le mythe de son invincibilité auprès des Français et de ses ennemis – comme pour tenter de ralentir l'inéluctable lors des dernières campagnes à la fin de son règne ⁽²⁾. Ce postulat – la nature humaine, terreau réceptif à la désinformation – prend une acuité particulière aujourd'hui compte tenu des évolutions récentes et rapides ces dernières années dans le champ informationnel.

La désinformation et la manipulation de l'information ont toujours existé, dans le domaine militaire comme dans le monde civil. Mais le contexte, les outils disponibles, les conditions de cette transformation et les acteurs majeurs ont singulièrement évolué au point d'en bouleverser les règles et d'augmenter sans commune mesure les risques et les menaces que la manipulation de l'information fait peser sur nous.

Compte tenu de ces évolutions, il est désormais admis que le champ informationnel est un sixième milieu ⁽³⁾, espace dans lequel évoluent librement l'information de toute nature et les nombreux acteurs concernés, qu'ils soient émetteurs ou cibles de cette information utilisée comme moyen ou comme arme. Les actions dans cet espace de confrontation se déclinent ainsi en un large spectre qui va de la stratégie d'influence – y compris celle de nos alliés – à la volonté de déstabilisation d'un compétiteur stratégique. Parmi les nombreux acteurs, les États et les plateformes numériques ⁽⁴⁾ occupent une position centrale, d'autant plus pour ces dernières qui sont à la fois

⁽¹⁾ Il a ainsi donné un relief particulier à la bataille d'Iéna qu'il remporta en 1806 pour éclipser la victoire du maréchal Davout pourtant plus déterminante à Auerstaedt au même moment.

⁽²⁾ « Il commença par rédiger le premier bulletin de la Grande Armée depuis l'entrée en campagne (...). Les nouvelles (...) étaient mauvaises (...). Il était urgent de rendre à la réalité ses justes proportions et de faire valoir les raisons d'espérer. » BERNARD Michel, *Hiver 1814, campagne de France*, Perrin, 2019, p. 65.

⁽³⁾ Les milieux ainsi définis : Terre, air, mer, espace, cyber et champ informationnel.

⁽⁴⁾ Toutes les sociétés dont les réseaux sociaux sont la ou une raison d'être.

acteurs et vecteurs. S'y ajoutent toutes les organisations ayant des intérêts à défendre ou à contester parmi lesquelles les groupes politiques radicaux ou alternatifs et les entités terroristes.

Dans ce contexte, les démocraties libérales sont, par nature, particulièrement exposées à la manipulation de l'information, non seulement par leur ouverture politique mais aussi parce qu'elles ne peuvent user des mêmes armes pour s'en défendre. C'est aussi un domaine qui peut être considéré soit isolément – ce qui sera le cas dans la présente réflexion –, soit mêlé à d'autres dans le cadre des menaces hybrides ⁽⁵⁾ ou de la superposition des milieux et des réponses multidomaines à y apporter.

La désinformation exploite nos fragilités, conteste et mine notre modèle de société, c'est un fait. Il convient donc de s'en prémunir à tous les échelons de l'État tout en développant plus avant notre propre stratégie d'influence. Nous avons donc besoin de nous doter des doctrines, organisations et moyens capables de veiller, de nous défendre et d'agir dans cet espace de confrontation, en particulier pour nos opérations militaires. En s'assurant de la légalité des actions conduites, la désinformation doit nous faire repenser l'influence notamment *via* la priorité à accorder à la communication stratégique (*StratCom*) ⁽⁶⁾, entendue comme la mise en cohérence et la coordination des messages avec les actions au service d'une stratégie.

Il sera tout d'abord question de rappeler le contexte et les enjeux afin de prendre conscience combien ces derniers sont déterminants. Il s'agira ensuite de mesurer les menaces dont nous faisons l'objet au regard des décisions prises par nos alliés pour y faire face. Un panorama des actions déjà entreprises en France et de celles qui pourraient être conduites sera enfin effectué, notamment le besoin de repenser la *StratCom* et de lui accorder une place originelle dans les opérations militaires.

Un contexte perméable aux capacités accrues du champ informationnel

Le contexte est connu mais il convient de le rappeler brièvement. L'exemple français est à ce titre significatif à bien des égards : une société fragmentée ⁽⁷⁾ pouvant aller vers de nouvelles contestations ⁽⁸⁾, une moindre confiance dans la parole publique avec une forme de relativisme généralisé et *in fine* une désaffection progressive des urnes qui affaiblit la légitimité du pouvoir. Compte tenu de cette période de fragilité et de remise en cause au sein des démocraties libérales, notre population est, par conséquent, davantage exposée voire réceptive aux manipulations de l'information.

⁽⁵⁾ La menace hybride est une forme ambiguë d'affrontement combinant les actions militaires conventionnelles et non conventionnelles ainsi que des actions non militaires fondées sur une stratégie de déstabilisation de l'adversaire.

⁽⁶⁾ Afin d'éviter le mélange de genre avec la communication, l'expression *StratCom* s'est vue préférée pendant longtemps à celle de stratégie d'influence : cela n'a fait que renforcer l'inhibition à l'utiliser, compte tenu de la connotation du terme et de ses interprétations possibles.

⁽⁷⁾ Fragmentation que l'on retrouve théorisée de manière complémentaire dans des ouvrages au fort retentissement comme *La France périphérique* de Christophe GUILLUY (2014) et *L'Archipel français* de Jérôme FOURQUET (2019).

⁽⁸⁾ *Black Blocs*, Gilets jaunes, altermondialistes radicaux, etc.

Ce phénomène est décuplé par l'évolution majeure que constitue la transformation numérique à l'œuvre et qui permet à la fois la vitesse de propagation et l'individualisation de l'information ⁽⁹⁾. *Internet* et les réseaux sociaux permettent ainsi d'adapter le message à chaque individu. Cela offre un champ des possibles qui repousse les limites connues grâce à la technologie et à l'intelligence artificielle (IA). Par exemple, la production de vidéos falsifiées – les *Deep Fake* – nécessitait, jusqu'à présent, des moyens spécialisés pour être techniquement au point ⁽¹⁰⁾. Elle devrait être accessible dans quelques années *via* des applications grand public.

Les États, acteurs majeurs du champ informationnel

Les acteurs et leurs modes d'action enfin sont des éléments essentiels au sens où ils participent à remodeler en permanence ce paysage. De nombreux États occupent cet espace avec un objectif aussi clair que rarement assumé qui se traduit par « l'affirmation de plus en plus nette de stratégies de puissance ayant recours sans remords à des stratégies digitales de déstabilisation qui s'exercent dans le champ informationnel » ⁽¹¹⁾.

La première règle qui s'applique dans le champ informationnel pour un acteur est la défense de ses intérêts à laquelle s'ajoutent les limites qu'il veut bien se fixer, parfois jusqu'à une politique délibérément hostile. Dans ce large spectre d'actions possibles, les moyens utilisés sont très vastes. Les *Fake News* sont les plus « simples » à identifier si l'on se réfère à la définition qui en est faite : « article qui est intentionnellement faux et de manière vérifiable » ⁽¹²⁾. Il est le plus souvent difficile d'identifier un acte malveillant, la désinformation étant souvent bâtie selon la méthode du 80-20-10 qui mêle un peu de faux à beaucoup de vrai : « une fausse nouvelle est construite de 80 % d'histoires empiriquement vraies, 20 % de contenus défendables bien que contestés et 10 % de faits sans fondement véridique (dépasse 100 % car les périmètres ne sont pas disjoints) » ⁽¹³⁾. Ensuite, la technique peut aussi masquer tout ou partie de son origine. Enfin, la collusion possible d'intérêts convergents complique la tâche en brouillant la source initiale. Il semble ainsi avéré que l'affaire dite des *Macron Leaks* aurait combiné l'action des services russes et celle de la droite alternative américaine ⁽¹⁴⁾. L'attribution est par conséquent souvent compliquée.

En outre, compte tenu de « la nature transnationale d'un phénomène qui se joue des cadres de la souveraineté » ⁽¹⁵⁾, il est compliqué de défendre une frontière ou

⁽⁹⁾ Le ciblage de l'individu serait plus juste.

⁽¹⁰⁾ Un célèbre *Deep Fake* de l'ancien président Obama a été réalisé à but pédagogique en 2018 (<https://m.youtube.com/watch?v=sDOo5nDJwgA>) quand un autre de Nancy Pelosi, présidente démocrate de la Chambre des représentants a, lui, été réalisé pour nuire (www.youtube.com/watch?v=sDOo5nDJwgA).

⁽¹¹⁾ LE DRIAN Jean-Yves, « Discours de clôture de la conférence internationale "Sociétés civiles, médias et pouvoirs publics : les démocraties face aux manipulations de l'information" », Paris, 4 avril 2018 (www.diplomatie.gouv.fr/).

⁽¹²⁾ LEVASSEUR Guillaume, *Mise en perspective stratégique des techniques numériques émergentes de falsification des informations sur Internet* (thèse professionnelle de master spécialisé), Telecom ParisTech, novembre 2018, p. 22.

⁽¹³⁾ *Ibid.*, p. 38.

⁽¹⁴⁾ JEANGENE VILMER Jean-Baptiste, *The « Macron Leaks » Operation: A post-Mortem*, Atlantic Council-Irsem, juin 2019, p. 23 (www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2019/06/The_Macron_Leaks_Operation-A_Post-Mortem.pdf).

⁽¹⁵⁾ JEANGENE VILMER Jean-Baptiste, ESCORCIA Alexandre, GUILLAUME Marine et HERRERA Janaina, *Les Manipulations de l'information*, Caps-Irsem, août 2018, p. 8 (www.diplomatie.gouv.fr/).

un territoire dans le champ informationnel. La porosité des milieux est une caractéristique essentielle de ce domaine : entre ce qui se passe sur le territoire national et ce qui vient de l'étranger, entre ce qui relève du civil et du militaire, entre la manipulation de l'information avérée et ce qui peut ou doit être considéré comme une opinion politique enfin – difficulté entre toutes dans ce dernier cas, cette porosité contribue à brouiller le paysage et à compliquer les réponses à apporter.

**Les plateformes numériques,
des sources potentielles de déstabilisation démocratique**

Les plateformes numériques privées et leurs réseaux sociaux sont, par construction, les vecteurs sans limite apparente d'un nombre phénoménal et croissant d'informations ⁽¹⁶⁾. Elles disposent d'une force de frappe financière sans équivalent – une capitalisation boursière correspondant au PIB d'un État ⁽¹⁷⁾. Elles ont une indépendance de fait doublée d'une volonté revendiquée de « changer le monde » ⁽¹⁸⁾ sans contrôle, ni de régulation *a minima*. Elles sont animées par la recherche du profit *via* l'usage des données individuelles à des fins commerciales. Si on ajoute à cela que les autres acteurs malintentionnés non cités s'appuient aussi sur leurs réseaux pour manipuler l'information, elles représentent donc une partie du problème et de la solution. La crise du Covid-19 devrait accroître encore davantage leur pouvoir ⁽¹⁹⁾, ce qui n'a rien de rassurant.

Leur responsabilité est donc engagée dans la transmission des informations et dans la gestion des données privées. Elles sont tout d'abord responsables *a posteriori* de l'information – la désinformation en l'occurrence – qu'elles laissent véhiculer sur leur réseau. De leur capacité de détection en propre, de leur rapidité de réaction, notamment à nos sollicitations, et surtout de leur volonté d'agir dépend en grande partie l'efficacité de la lutte contre la manipulation de l'information.

Enfin, par les données qu'elles détiennent et qu'elles sont censées protéger, et l'usage qu'elles en font de manière opaque, ces plateformes font aussi peser un risque sur notre modèle démocratique. Les exemples récents de dérives ou d'actions malveillantes visant à influencer le débat démocratique ou à déstabiliser les élections et les impliquant sont ainsi significatifs. Ce fut le cas en 2016, à la fois pour l'élection du Président américain et pour la campagne du *Brexit* au Royaume-Uni par l'intermédiaire

⁽¹⁶⁾ Le président Macron a réuni 36 millions de téléspectateurs le 16 mars 2020 pour ses annonces liées à la crise du Coronavirus – record absolu à la télévision, à mettre en perspective avec les plus de 26 M de visiteurs uniques sur Facebook en France tous les jours en moyenne (avant la crise du Covid-19).

⁽¹⁷⁾ Quand la capitalisation de Facebook évolue autour des 600 milliards de dollars, cela la situe entre le PIB de la Turquie et celui de Taïwan, soit au 20^e rang mondial environ.

⁽¹⁸⁾ Mark Zuckerberg dans un discours de 2014 : « Facebook s'est donné pour mission de rendre le monde plus ouvert et plus connecté » ou le portait fait de lui dans un article du *New Yorker* le 13 septembre 2010 de José Antonio Vargas, le décrivant comme se référant depuis des années déjà à *L'Énéide* et sa volonté de « bâtir un empire sans frontière ». DUNEAU Clémence, « Facebook : comment le discours de Mark Zuckerberg a changé en quatorze ans », *Le Monde*, 11 avril 2018 (www.lemonde.fr/).

⁽¹⁹⁾ « Il y a un incontestable effet d'aubaine pour les grandes plateformes numériques. Ce sont elles qui assurent aujourd'hui les connexions entre pays, individus et organisations. Elles façonnent les rapports politiques et sociaux. Elles sont désormais au cœur des rapports de puissance. » SEMO Marc, « Thomas GOMART : "La crise due au coronavirus est la première d'un monde post-américain" », *Le Monde*, 8 avril 2020.

de la société Cambridge Analytica et du scandale éponyme ⁽²⁰⁾. Dans les deux cas, il était question de dérives antidémocratiques *via* l'usage dévoyé des données individuelles détenues par Facebook.

Les militaires, une cible privilégiée

Le militaire engagé en opérations n'est pas protégé de ces menaces, bien au contraire. Les récents conflits en Crimée puis au Donbass l'ont durement rappelé aux unités ukrainiennes en 2014 et en 2015 ⁽²¹⁾. Ce n'est pas une nouvelle menace, mais elle est devenue extrêmement dangereuse en raison du développement fulgurant des moyens technologiques. Nos troupes en opérations font l'objet également de campagnes de dénigrement dont les effets sont souvent recherchés dans la durée. Ce fut le cas en République centrafricaine. C'est encore le cas au Mali contre la France, en général et l'opération *Barkhane*, en particulier ⁽²²⁾. Au-delà de l'indispensable protection, le militaire doit être capable d'adopter une posture proactive, ce que la ministre des Armées ⁽²³⁾ intègre quand elle énonce : « la guerre de demain, c'est aussi une guerre d'influence et de désinformation auprès des populations ».

Pourtant, comme c'est le cas avec l'approche indirecte de la guerre, le militaire français n'a jamais été vraiment à l'aise avec l'information comme vecteur d'influence. « Guerre juste » catholique, modèle de la chevalerie, messianisme moral des Lumières, esprit cartésien, cet héritage mêlé n'est pas sans parfois inhiber nos actions dans ce champ et nous incline à préférer spontanément une approche directe de la guerre : « Notre tradition historique explique sans doute pour une bonne part cette réticence à utiliser ces armes du *Soft Power* ⁽²⁴⁾. Pour le dire plus crûment, nous nous méfions des manœuvres qui ne sont pas parfaitement visibles (...). Nous avons la perpétuelle tentation de l'efficacité immédiate qui passe par le choc direct. Pour preuve nos combats héroïques mais difficiles d'août 1914. On fait fi du renseignement, on croit que l'on va créer la surprise, on préfère agir en fondant sur l'adversaire, en croyant benoîtement que la *furia francese* suffira à l'emporter. ⁽²⁵⁾ ». Théoricien de la stratégie indirecte, Liddell Hart le résume, quant à lui, de manière lapidaire quand il parle de la « doctrine simpliste de Foch ⁽²⁶⁾ ». Nous avons connu néanmoins de manière cyclique quelques beaux succès dans ce domaine. La stratégie d'influence du général de Lattre en Indochine en 1950-1951 a ainsi été une parenthèse brillante ⁽²⁷⁾ grâce à son implication

⁽²⁰⁾ Voir le documentaire très complet « The Great Hack : l'affaire Cambridge Analytica », Netflix (2019), ou le récent ouvrage *Mindfuck* de Christophe WYLIE paru en mars 2020 chez Grasset.

⁽²¹⁾ TENENBAUM Élie, *Partisans et centurions, une histoire de la guerre irrégulière au XX^e siècle*, Perrin, 2018, p. 412.

⁽²²⁾ Exemple emblématique relaté par la cellule *fact checking* de l'AFP, quand le don de motos aux forces armées maliennes par les militaires de l'opération *Barkhane* est détourné en livraison aux terroristes : FAIVRE LE CADRE Anne-Sophie, « Non, l'armée française n'a pas livré des motos à des jihadistes au Mali », *AFP*, 4 décembre 2019 (<https://factuel.afp.com/non-larmee-francaise-na-pas-livre-des-motos-des-jihadistes-au-mali>).

⁽²³⁾ PARLY Florence, « Discours de la ministre des Armées de clôture de l'université d'été de la Défense », Avord, 13 septembre 2019 (www.vie-publique.fr/discours/270451-florence-parly-13092019-politique-de-defense).

⁽²⁴⁾ NYE Joseph S., *The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, 2004, 208 pages.

⁽²⁵⁾ DESPORTES Vincent, « Opérations extérieures et opérations d'influence », *Communication & Influence*, n° 40, janvier 2013 (www.comes-communication.com/).

⁽²⁶⁾ LIDDELL HART Basil H., *Stratégie*, Perrin, 2017 (édition originale 1954), p. 528.

⁽²⁷⁾ PLANCHAIS Jean, « À la rubrique défense du journal *Le Monde* 1945-1965 », in FORCADE Olivier, DUHAMEL Éric et VIAL Philippe (dir.), *Militaires en République 1870-1962*, Publications de La Sorbonne, 1999, p. 536-537.

personnelle et à l'accent mis sur la lutte des idées dans un contexte de guerre froide. L'influence a aussi été déterminante dans l'école française de contre-insurrection. Toutefois la fin de cette période en 1962 a indistinctement mêlé oubli et opprobre sur les réflexions et travaux conduits jusqu'alors. Ce chapitre fermé, quelques tentatives ont pu survenir depuis, mais c'est bien à la faveur des évolutions récentes et de la prise de conscience des dangers encourus qu'il a été rouvert.

Des menaces qui évoluent rapidement

Le contexte et les enjeux ayant été rappelés, il s'agit maintenant de revenir tout d'abord sur la menace pour l'illustrer et de voir ensuite comment nos alliés y font face. C'est une source riche d'inspiration pour nous dans un champ qui évolue rapidement.

La Russie, menace la plus immédiate... mais pas la plus dangereuse sur le long terme

La Russie reste aujourd'hui l'acteur emblématique du domaine. C'est l'héritage laissé par l'Union soviétique comme par une doctrine toujours assumée dans le champ militaire. Les médias comme *Russia Today* et surtout *Sputnik* sont passés maîtres dans l'art d'amplifier les informations agressives (Gilets jaunes par exemple) ou de relayer des informations biaisées ⁽²⁸⁾. Elle pratique également l'ingérence extérieure comme celle dont fut victime la campagne présidentielle française lors de l'affaire des *Macron Leaks*. La « doctrine Gerasimov », quant à elle, stratégie de défense nationale dévoilée en 2015 ⁽²⁹⁾, intègre l'information tantôt comme un « champ de bataille » tantôt comme une « arme », dans une logique de contre-offensive face à la guerre hybride dont la Russie serait victime de la part des Occidentaux en général, des Anglo-Saxons en particulier. De nombreuses manipulations d'information sont, par conséquent, attribuées à la Russie par les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Otan en particulier, mais également par l'Union européenne. Il est ainsi significatif que la Russie soit accusée par l'UE de profiter de la crise du Coronavirus pour affaiblir les pays occidentaux comme une dépêche *Reuters* du 18 mars 2020 s'en fait officiellement l'écho ⁽³⁰⁾. Cependant son action ne s'arrête pas aux frontières de l'Europe. Elle est aussi active à l'encontre de la présence française là où nos troupes sont engagées en Afrique ⁽³¹⁾. Elle ne cherche pas à proposer un modèle alternatif ou à promouvoir une idéologie comme ce fut le cas lors de la guerre froide. Tout au plus conforte-t-elle son image autoritaire. Son mode d'action se fonde principalement sur la nuisance et le travail de sape pour déstabiliser dans la durée. Aussi active et visible soit-elle, son action ne doit pas occulter

⁽²⁸⁾ AFP, « À Versailles, Macron a parlé *cash* à Poutine sur la Syrie, les Droits de l'Homme ou les médias russes », *La Croix*, 30 mai 2017 (www.la-croix.com/).

⁽²⁹⁾ FACON Isabelle, « La nouvelle Stratégie de sécurité nationale de la Fédération de Russie (présentation analytique) », *Note de la FRS* n° 05/2016, Fondation pour la recherche stratégique, 10 février 2016 (www.frstrategie.org/).
MARANGÉ Céline, « Les stratégies et les pratiques d'influence de la Russie », *Étude de l'Irsem*, n° 49, mars 2017, Institut de recherche stratégique de l'École militaire (www.defense.gouv.fr/).

⁽³⁰⁾ « *Russian media have deployed a 'significant disinformation campaign' against the West to worsen the impact of the coronavirus, generate panic and sow distrust, according to a European Union document* ». EMMOTT Robin, « Russia deploying coronavirus disinformation to sow panic in West, EU document says », *Reuters*, 18 mars 2020 (www.reuters.com/).

⁽³¹⁾ FAIVRE LE CADRE Anne-Sophie, *op. cit.*

la multiplicité des acteurs qui manipulent l'information à des degrés divers dans cet espace de conflictualité. Ce serait donc un tort de ne suivre que la seule Russie.

À ce titre, il est instructif de constater les efforts déployés tous azimuts par la Chine pour faire croire qu'elle contrôle la situation s'agissant de la crise du Coronavirus avec un succès mitigé à ce jour ⁽³²⁾. Le narratif chinois est différent du russe au sens où il promeut clairement un modèle ⁽³³⁾, en plus de s'attaquer à celui de ses compétiteurs stratégiques, américains en particulier. Il est activement à l'œuvre par les réseaux sociaux occidentaux tout d'abord. Il est ensuite conduit de manière plus traditionnelle vers tous les autres pays où elle estime son influence déterminante au regard de son implantation locale ou de son projet de route de la soie. Ainsi, cette une du journal togolais *L'Union* en date du 13 mars 2020 ⁽³⁴⁾ qui titre « Baisse drastique des contaminations et hausse des guérisons » en Chine avec l'*interview* de l'ambassadeur chinois. Il est question ensuite de « mesures idoines prises par les autorités » chinoises mais aussi de dons de la Chine à l'Union africaine alors que dans le même temps « l'épidémie s'étend rapidement en Europe ». Cet exemple se multiplie à l'envi dans la presse des autres pays d'Afrique. S'il n'y avait les *tweets* du président Donald Trump, lequel s'évertue à parler de *Chinese virus*, la Chine pourrait presque réussir à faire oublier qu'elle est le premier foyer du virus mais encore plus gravement de la crise qui en découle. Quand les réseaux sociaux sont des vecteurs à leur insu de la lutte contre la désinformation !

Chez nos alliés, une priorité claire à la prise en compte de cet espace de conflictualité

Les interventions du Président américain sont d'ailleurs dans la droite ligne offensive de la politique que les États-Unis mènent dans ce domaine dorénavant. Tirant les enseignements des difficultés rencontrées par leur *StratCom* depuis plusieurs années et de leur fragilité politique dont le point d'orgue a été l'élection présidentielle de 2016, ils ont considérablement revu leur doctrine et leurs moyens. S'appuyant sur des actions cyber offensives, ils déclinent maintenant officiellement un concept appelé *Defense Forward and Persistent Engagement* ⁽³⁵⁾ qui ne laisse aucun doute sur leurs intentions : neutraliser un adversaire potentiel de manière préventive dans ces nouveaux champs de conflictualité. Ils l'auraient d'ailleurs mis en œuvre pour protéger les dernières élections de mi-mandat ⁽³⁶⁾. Sous l'impulsion de leur précédent chef d'état-major des armées, le général du Corps des *Marines* Joseph Dunford, l'information a aussi été érigée en 7^e fonction interarmées au même titre que le renseignement, le mouvement et la manœuvre ou les feux par exemple dans la continuité de leur concept *Multi*

⁽³²⁾ « Les autorités chinoises se mobilisent comme jamais pour faire croire que ce serait la Chine, la gagnante, afin de justifier leur modèle politique non seulement à l'intérieur mais désormais à l'extérieur, et leur discours a viré à une propagande caricaturale. » GOMART Thomas, *op. cit.*

⁽³³⁾ La propagande n'est pas exclue de ce narratif.

⁽³⁴⁾ *L'Union*, n° 1317, 13 mars 2020 (www.republicoftogo.com/).

⁽³⁵⁾ « *Defending forward as close as possible to the origin of adversary activity extends our reach to expose adversaries' weaknesses, learn their intentions and capabilities, and counter attacks close to their origins.* », extrait de la *Command Vision for US Cyber Command*, février 2018, p. 6.

⁽³⁶⁾ POMERLEAU Mark, « Two years in, how has a new strategy changed cyber operations? », *FifthDomain*, 11 novembre 2019 (www.fifthdomain.com/).

Domain Operations (MDO) ⁽³⁷⁾. Après une phase d'études approfondie, les futurs documents de doctrine à paraître ⁽³⁸⁾ devraient profondément remanier les processus de décision et la conduite des opérations en élaborant des manœuvres au profit de l'information et non l'inverse. Pendant de cette approche offensive, les Américains mènent une politique affirmée d'attribution dès lors qu'ils identifient la désinformation selon le principe du *name and shame*.

Forts d'une tradition bien établie, les Britanniques sont, de leur côté, très avancés sur le sujet. Une transformation ambitieuse appelée *Information Advantage* ⁽³⁹⁾ est en cours, lancée par le *Ministry of Defence (MoD)* en 2018 dans une logique interministérielle. Chaque armée a développé sa propre structure, par exemple la création de la 6^e Division de l'*Army* qui regroupe tous ses moyens d'action dans les champs immatériels. Des efforts significatifs sont également conduits pour s'assurer que cette évolution est bien prise en compte dans l'ensemble des organismes et pour former les officiers à ces questions. Le *Joint Information Activities Group* est ainsi l'un des plus gros centres de formation à l'influence militaire en Europe. Les Britanniques, comme les Américains, attribuent également officiellement l'origine de la désinformation qu'ils identifient.

Les Allemands, quant à eux, ont principalement porté leurs efforts sur l'organisation. Ils ont ainsi décidé, en 2017, de créer une « 6^e armée » qui regroupe les capacités stratégiques liées au renseignement, au cyber, à l'information, aux Systèmes d'information et de communication (SIC), à la guerre électronique et au spatial au sein du *Cyber und Informations Raum (CIR)* ⁽⁴⁰⁾. Il est encore un peu tôt pour savoir quels résultats ont été obtenus suite à cette réorganisation d'ampleur unique en son genre. Quoi qu'il en soit, l'Allemagne conserve une expertise technique de haut niveau dans tous ces domaines, aussi reconnue que limitée en termes d'actions possibles par leurs règles constitutionnelles.

Dans la continuité, l'Otan a réussi à dépasser une approche classique des médias en s'accordant sur une politique militaire liée à la *StratCom* en 2017 ⁽⁴¹⁾ et en créant des instances dédiées : le Centre d'excellence pour la communication stratégique à Riga ⁽⁴²⁾ puis le Centre d'excellence européen pour la lutte contre les menaces hybrides avec l'UE à Helsinki ⁽⁴³⁾. L'influence active des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de

⁽³⁷⁾ « *The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028 concept proposes series of solutions to solve the problem of layered standoff. The central idea in solving this problem is the rapid and continuous integration of all domains of warfare (...)* ». UNITED STATES ARMY TRAINING AND DOCTRINE (TRADOC), *The US Army in Multi-Domain Operations 2028*, 6 décembre 2018 (www.tradoc.army.mil/Portals/14/Documents/MDO/TP525-3-1_30Nov2018.pdf).

⁽³⁸⁾ Sur la base de ces études, un premier concept a été publié en juillet 2018 : *Joint Concept for Operating in the Information Environment*, avant une refonte doctrinale à paraître en 2020.

⁽³⁹⁾ Air Marshal E.J. Stringer CB CBE *Director General Joint Force Development and Defence Academy* : « This joint concept note explains why information advantage must be at the heart of how Defence operates if we are to enable credible military options and political utility, regain and maintain initiative, and achieve influence in a more complex and competitive world. » UK Ministry of Defence, « Information advantage », *Joint Concept Note 2/18*, p. iv.

⁽⁴⁰⁾ *Cyber und Informations Raum* (www.bundeswehr.de/de/organisation/cyber-und-informationsraum).

⁽⁴¹⁾ La doctrine est en cours de rédaction, parution prévue fin 2020.

⁽⁴²⁾ Avec une production de qualité, à l'image du rapport paru en décembre 2019 au titre explicite : *Falling behind: How Social Media Companies are failing to combat Inauthentic Behaviour Online*.

⁽⁴³⁾ Initiative conjointe bien conduite par l'UE.

l'Allemagne et des pays d'Europe centrale pour une politique d'attribution ne va pas sans susciter parfois certaines différences d'analyses entre les pays membres. C'est le cas avec la France en particulier, notre pays faisant généralement le choix de ne pas attribuer publiquement ces attaques mais éventuellement d'en faire état directement aux pays concernés, l'attribution relevant d'une décision politique.

Les décisions prises par nos alliés traduisent l'importance qu'ils accordent tous à la prise en compte de cet espace de conflictualité. L'exemple américain est éclairant par la priorité donnée à ce domaine. C'est par exemple la décision de créer une 7^e fonction interarmées, solution intéressante par son aspect transverse, mais également par l'intention de lier les opérations à l'information et non l'inverse. Ce sujet n'a pas été traité isolément mais comme conséquence d'une approche multidomaines. Les Américains ont d'abord pensé global au travers de leur concept *MDO*, notamment avant de décliner leurs efforts dans ce champ. Les changements d'ampleur amorcés par les Allemands semblent peu compatibles en première approche avec notre modèle, compte tenu de notre engagement permanent en opérations et des choix déjà faits pour ce qui a trait à l'Espace et au cyber. En revanche, la vision intégrée britannique est intéressante car elle apparaît comme une référence plus facilement transposable. Le domaine informationnel est à la fois clairement affiché comme priorité et décliné ensuite systématiquement à tous les niveaux dans une approche interministérielle qui mobilise les énergies et les moyens.

Des mesures prises et des pistes de réflexion pour faire face à cette menace en France

La comparaison avec nos principaux alliés pourrait nous faire apparaître en retrait dans l'espace informationnel. C'est partiellement vrai car un certain nombre de mesures ont été prises, tant dans le domaine civil que militaire, et parce que notre pays a fait le choix aussi, pour le moment, de s'appuyer sur des structures existantes. Ceci étant, une politique d'ensemble assortie d'une priorité de la part de l'État seraient néanmoins souhaitables pour faire face à cette menace qui va croissant.

De nombreuses initiatives mais sans stratégie d'ensemble

Sur le plan légal, deux lois font référence : la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ⁽⁴⁴⁾ complétée par celle du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information ⁽⁴⁵⁾. Cette dernière, plus ciblée pour protéger les périodes préélectorales, a été instaurée pour éviter que ne se reproduisent des affaires comme celle des *Macron Leaks* en 2017. Du point de vue institutionnel, des cellules de veille sont actives au sein des différents organismes concernés et une coordination étendue a été mise en place sous l'égide du Secrétariat général de la défense et de la

⁽⁴⁴⁾ Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (www.legifrance.gouv.fr/).

⁽⁴⁵⁾ Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information (www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037847559&categorieLien=id).

sécurité nationale (SGDSN) pour ce qui concerne la menace exogène. Elles partagent ainsi les informations et organisent la réponse le cas échéant selon une logique extérieure-intérieure : ce qui vient de l'extérieur est une menace et à ce titre contrôlé, et ce qui vient de l'intérieur est considéré comme une opinion dès lors qu'il ne s'agit pas de *Fake News*. Le ministère de l'Intérieur est très présent aussi avec la plateforme Pharos ⁽⁴⁶⁾ qui intervient efficacement et rapidement sur les contenus illicites en ligne. Le Quai d'Orsay œuvre également, de son côté, en ayant désigné un ambassadeur pour le numérique en décembre 2018. Il traite tout d'abord avec les plateformes privées pour les amener à agir sur leurs contenus. Il construit ensuite, selon son expression, des « anticorps de la démocratie » : par l'intermédiaire de réseaux ouverts et collaboratifs regroupant des ONG et des citoyens engagés, il favorise les actions communes contre tout ce qui touche à la désinformation ⁽⁴⁷⁾. Ce type d'initiative participative a été très efficace en Suède par exemple, conduisant le site local de *Russia Today* à fermer faute d'audience. Enfin, les médias participent aussi activement à discriminer l'information qu'ils traitent. Ainsi ont-ils, pour les plus grands d'entre eux, mis en place des cellules appelées *fact-checking* pour authentifier leurs informations avant de les publier ⁽⁴⁸⁾. Cette liste des acteurs impliqués est bien sûr incomplète parmi toutes les initiatives existantes.

De leur côté, les armées prennent en compte cette menace comme précisé dans la *Revue stratégique* de 2017 ⁽⁴⁹⁾ et le rapport annexé de la Loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 ⁽⁵⁰⁾. Elles mettent en œuvre en premier lieu une Stratégie militaire d'influence (SMI) pilotée depuis le bureau J9-OI (opérations d'information) du Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) et déclinée ensuite au niveau tactique en opérations d'information (InfoOps) en appui des forces engagées. Dans le même temps, les armées sont présentes dans le cyberspace où se joue une partie de cet affrontement *via* la Lutte informatique d'influence (LII). Cette dernière permet d'agir sur les informations, en augmentant leur visibilité ou en les supprimant par exemple, mais aussi de contrer des attaques informationnelles. Si l'aspect doctrinal et organisationnel n'a pas donné lieu à des évolutions comparables à celles de nos proches alliés, les moyens et capacités d'action ont été augmentés. Dans les faits, nous avons pu être contestés par des États sur des théâtres d'opérations moins visibles que le Sahel et notre réponse a été efficace ⁽⁵¹⁾. Si ce type d'action sous le seuil d'emploi de la force survient à nouveau, cet exemple prouve notre savoir-faire et notre volonté dans ce domaine.

⁽⁴⁶⁾ Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (www.internet-signalement.gouv.fr/PortailWeb/planets/Accueilinput.action).

⁽⁴⁷⁾ Ambassadeur pour le numérique, « Des outils pour contrer la désinformation » (<https://disinfo.quaidorsay.fr/fr>).

⁽⁴⁸⁾ L'AFP emploie aujourd'hui par exemple 74 journalistes à plein temps dans cette mission et partage ses résultats en direct grâce à un site reconnu (<https://factuel.afp.com/>).

⁽⁴⁹⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, p. 46 (www.defense.gouv.fr/).

⁽⁵⁰⁾ « Réalités géostratégiques récentes rappelées par la *Revue stratégique*, cyberspace et champ de l'information constituent, de même, des espaces aussi vulnérables qu'accessibles à des actions malveillantes ou des agressions, qui exposent très directement les États, leur population, leurs services publics ou leurs entreprises à des dommages potentiels de grande ampleur. », p. 4 (www.defense.gouv.fr/).

⁽⁵¹⁾ Entretien de l'auteur selon les règles de Chatham House.

Pour autant, la situation globale ne semble pas complètement satisfaisante dans la durée au regard des défis auxquels nous sommes confrontés. Culturellement tout d'abord, même si l'affaire des *Macron Leaks* a opéré une prise de conscience et levé une partie de notre inhibition, il subsiste encore des préventions importantes. Elles sont légitimes du point de vue démocratique et la question du contrôle des actions dès lors qu'elles augmenteraient en capacité et en périmètre serait à régler dans le même temps. Ces préventions nous conduisent aussi à être le plus souvent en réaction pour nous défendre. Cette posture pourrait nous épuiser et, par certains aspects, nous décrédibiliser dans le rôle « suspect » de celui qui se défend constamment. Il est enfin un sujet sensible entre tous – et une fragilité –, celui de la désinformation émise *via* un média en France et considérée aujourd'hui comme une opinion politique. À dessein, des médias d'origine étrangère par exemple relaient, nourrissent et amplifient cette désinformation sans en être forcément à l'origine, ce qui complique un peu plus ce débat. C'est une question d'une grande complexité et qui doit être traitée comme telle.

Une stratégie globale souhaitable, déclinée à tous les niveaux

Il ne s'agira pas ici de décréter que telle solution est à retenir plus que telle autre mais d'ouvrir des pistes de réflexion pour dépasser le constat. Tout d'abord, la logique européenne trouve tout son sens pour protéger les citoyens et notre modèle démocratique. La proposition du président de la République de créer une agence européenne de protection des démocraties pour préserver « les processus électoraux contre les cyberattaques et les manipulations ⁽⁵²⁾ » s'inscrit dans cette démarche. C'est aussi par l'Europe que nous pourrions utilement peser sur les plateformes numériques privées. Avec l'exemple du Règlement général sur la protection des données (RGPD) ⁽⁵³⁾, seule l'UE est en mesure de leur imposer une meilleure protection de nos données et une plus grande transparence dans leur usage, s'agissant notamment de la connaissance de leurs algorithmes.

Ensuite, ce qui a trait à l'organisation de l'État pourrait aussi évoluer. S'appuyer sur des structures existantes et des hommes en place ayant par ailleurs leurs propres missions ne semble pas viable dans la durée. Il convient de définir une stratégie interministérielle puis la décliner par des organisations et des moyens dédiés. La question se pose par exemple de laisser chaque ministère ou organisme faire sa propre veille et réagir, comme c'est le cas aujourd'hui. Cela peut avoir du sens si le sujet relève sans équivoque du ministère concerné ⁽⁵⁴⁾. C'est pourtant rarement le cas de manière claire car la veille, la réaction et l'action à proprement parler, nécessitent des moyens dédiés. Savoir s'il faut s'appuyer sur le SGDSN en augmentant ses capacités ou s'il est préférable de créer un organisme qui lui serait lié est un sujet à poser, notamment pour s'assurer que ces missions soient toutes prises en compte et coordonnées au bon niveau

⁽⁵²⁾ MACRON Emmanuel, « Pour une renaissance européenne », 4 mars 2019 (www.elysee.fr/).

⁽⁵³⁾ Règlement UE 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (<https://eur-lex.europa.eu/>).

⁽⁵⁴⁾ L'intervention rapide du Minarm suite aux informations russes qu'un de ses avions aurait pu être abattu par une frégate française au large de la Syrie en 2018 a été ainsi très efficace (cf. *La Tribune*, 18 septembre 2018).

interministériel. Quoi qu'il en soit, cette stratégie ne doit pas être que défensive mais aussi imposer notre action de manière proactive et positive.

Dans le champ intérieur, une forme de haute autorité pourrait s'assurer du contrôle démocratique indispensable déjà évoqué. Celle-ci pourrait être à mi-chemin entre le Défenseur des droits et le *fact-checking*, en s'assurant de sa représentativité et de son contrôle comme celui qui s'exerce par l'intermédiaire des élus de la délégation parlementaire au renseignement. Un parquet spécialisé pourrait éventuellement compléter ce dispositif, en menant une politique de judiciarisation active des *Fake News*, à l'image de ce qui existe pour traquer la grande délinquance financière et économique, ou lutter contre le terrorisme. Cette question n'est certainement pas encore mûre mais le problème pose déjà un vrai défi à notre démocratie qui ne doit pas occulter ce sujet et prendre le temps d'y réfléchir.

Intégrer la Stratcom dans notre organisation et dès la conception des actions

Pour les armées, les mesures prises par nos alliés interpellent. Des transformations ont été conduites avec efficacité ces dernières années s'agissant de l'Espace et du cyber. En revanche, le champ informationnel n'a pas fait l'objet d'une même attention. La *StratCom* existe officiellement mais comme « concept à la maturité perfectible »⁽⁵⁵⁾. Ainsi son périmètre serait à mieux définir et à élargir, son approche coordonnée mériterait d'être généralisée et pérennisée, et sa mise en œuvre, enfin, gagnerait à être liée dès l'origine aux actions – les modeler au besoin – plutôt que de les accompagner le plus souvent.

Pour prendre l'exemple des opérations, la responsabilité de la communication aujourd'hui appartient à la cellule éponyme de l'État-major des armées (EMA-COM) qui assure également la mission de porte-parole du Chef d'état-major des armées (Céma). Cette organisation se comprend par l'héritage centralisateur qui est le nôtre. Elle n'est en revanche pas compatible avec la mise en œuvre d'une *StratCom* déclinée à tous les échelons. Si les choix stratégiques doivent bien être effectués puis coordonnés à l'échelon central, la *StratCom* doit pouvoir aussi être déconcentrée pour être efficace. À titre d'exemple, l'opération multinationale *Inherent Resolve* (OIR) en Irak dispose de son porte-parole et anime ses propres réseaux sociaux. L'important ici est bien d'écrire et d'alimenter le narratif tous les jours, et dans la durée là où se déroule l'action principale, comme d'y contrer celui de l'adversaire. Cela suppose également que les chefs sur le terrain, non seulement disposent des moyens et de la subsidiarité nécessaires, mais aussi que soit admise une forme de « droit à l'erreur », rarement tolérée dès qu'il s'agit de communication. Il faut enfin que les chefs soient convaincus de la priorité à donner à la *StratCom* dans leur opération. Une évolution des mentalités devra donc aussi accompagner ce changement de priorité.

Après la concentration, le cloisonnement est également un frein à la mise en œuvre de la *StratCom*. Des améliorations sont en cours dans ce domaine aussi sans être

⁽⁵⁵⁾ DIA-3.10.0_STRATCOM, 2018, p. 6 [document classifié].

encore clairement formalisées. Seule une *StratCom* coordonnée peut rassembler utilement « l'équipe France ». Dans ce cadre-là, il serait souhaitable que l'ensemble des actions militaires produisant des effets – opérations, exercices à l'étranger, actions de soutien aux exportations, etc. – puissent être suivies et coordonnées de façon globale. C'est déjà le cas quand se regroupent de manière régulière à cette fin sur un théâtre d'opérations le commandant de la force, l'ambassadeur, l'attaché de défense ainsi que les autres acteurs civils et militaires concernés pour une mise en cohérence des actions et des messages.

La conduite de la *StratCom* pour les opérations revient pour partie aujourd'hui au bureau J9-OI du CPCO. Dès lors que ce domaine serait estimé prioritaire et bâti dès l'origine des actions, il semblerait nécessaire d'établir une « autorité *StratCom* » du grade de général ⁽⁵⁶⁾ dont le positionnement serait à déterminer. Il devra rester en revanche au plus près des opérations et associer l'EMA-COM aux choix faits, pour que cette dernière puisse exercer un droit de regard en tant que « tête de chaîne » communication auprès du Céma.

Il est essentiel, à l'image de ce que font les Britanniques, que le décloisonnement du champ informationnel aille au-delà d'un cercle de spécialistes et qu'il devienne « l'affaire de tous » : dans la formation, dans les entraînements, en opérations, dans les casernes, cette menace doit être connue, intégrée et jouée à tous les niveaux. Pour préparer l'avenir, il serait par exemple souhaitable de faire évoluer la formation des officiers de manière à ce que les futures générations soient convaincues de ce besoin plus tôt et tout au long de leur carrière. En tactique, la recherche de la surprise est ainsi par excellence une action sur les perceptions. C'est un exemple possible pour la formation initiale, sachant qu'ils devront être capables par la suite de rechercher aussi des effets dans les champs immatériels.

Autre aspect d'une liste non exhaustive, une fois notre stratégie établie, nous devons aussi développer une action d'influence envers les instances internationales alliées sur ce domaine précis. Il s'agit de peser sur les réflexions et les décisions, en évitant par exemple de se voir imposer des attributions par ces mêmes organisations. Cette action ne peut exister sans commencer par honorer les postes concernés qui nous reviennent dans ces structures à l'Otan et à l'UE.

La *StratCom* est aussi une opportunité exceptionnelle pour une armée comme la nôtre soumise aux coûts toujours croissants de son matériel. Il ne s'agit pas de substituer le *Soft* au *Hard Power* mais bien de les faire agir de concert. Les actions dans le champ informationnel ont ainsi un faible coût par rapport aux résultats qui peuvent être obtenus. La guerre des Malouines en 1982 est un exemple emblématique du rôle qu'une *StratCom* efficace aurait pu jouer. Si les Argentins avaient ainsi été persuadés de la détermination des Britanniques à ne rien céder jusqu'à intervenir militairement si nécessaire, sans doute auraient-ils davantage réfléchi avant d'envahir ces îles ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁶⁾ Pour lui donner la légitimité et la visibilité souhaitées en interministériel et en interalliés.

⁽⁵⁷⁾ « *Operation Corporate became necessary because deterrence failed* » comme le déclara l'amiral John Fieldhouse, commandant de la force interarmées britannique et futur *Chief of the Defence Staff* (CDS, équivalent du Chef d'état-major des armées), cité dans ROBERTS John, *Safeguarding the Nation: The Story of the Modern Royal Navy*, AMLIN, 2009.

Il est enfin un autre domaine qui devrait à son tour évoluer si la *StratCom* devenait une priorité. À l'heure où les résultats doivent être immédiats et transposables en indicateurs, ses effets se mesurent sur le temps long et pour partie en creux – nous en subissons en particulier les conséquences quand nous ne faisons rien (cf. guerre des Malouines). Des objectifs liés aux comportements peuvent être mesurables, moins les effets cognitifs. Il faut donc accepter que les efforts conduits dans ce domaine immatériel ne produisent pas nécessairement des effets à la fois tous immédiats et mesurables. C'est l'un des nombreux enseignements de la crise du Coronavirus que de voir certaines limites du modèle économique privé appliqué aux questions de défense ⁽⁵⁸⁾.

**

« Si l'on veut avoir une influence sérieuse dans le monde, nous devons conserver suffisamment de forces militaires classiques relevant du *Hard Power*, pour pouvoir engager des actions de *Soft Power*. L'un ne va pas sans l'autre. Le pouvoir politique doit bien en prendre conscience ⁽⁵⁹⁾ ». Cette réflexion du général Desportes semble d'évidence. Il est illusoire de penser que le *Soft Power* sera efficace sans l'assise de la puissance. Toutefois à l'heure où l'approche directe est de plus en plus coûteuse financièrement, il est indéniable qu'un investissement adapté dans le champ informationnel aurait une forte rentabilité en plus de répondre à un besoin de protection. Les Britanniques, dans le cadre des travaux préparatoires de l'*Integrated Review* ⁽⁶⁰⁾ lancés en 2020, ont clairement la tentation de céder aux sirènes de la seule rentabilité en se recentrant sur leur *Soft Power* ⁽⁶¹⁾ derrière leur slogan *Global Britain* et dans la continuité du mouvement qui a présidé au *Brexit*.

Le champ informationnel comme nouvel espace de conflictualité à l'ère numérique reste un enjeu majeur inédit par le niveau de menace croissant tous azimuts qu'il fait peser sur nous. Nos opérations militaires et leur réussite lui sont intimement liées. Plus fondamentalement, il représente un vrai défi pour notre modèle démocratique. Ce constat lucide de la situation actuelle, de la menace présente et potentielle à venir, et du cadre dans lequel nous évoluons doit nous amener à réfléchir d'abord aux stratégies que nous souhaitons conduire pour y répondre le plus efficacement – civile et militaire, par domaine ou globale, dans le cadre actuel ou à redéfinir – et ensuite aux organisations et ressources à y consacrer. Nous disposons, d'ores et déjà, de vrais atouts qui se traduisent en autant d'initiatives à tous les niveaux, atouts parmi lesquels la prise de conscience au sommet de l'État n'est pas le moindre. La prévention dont nous avons hérité doit rester une sorte de garde-fou par rapport à la sensibilité politique de ce sujet.

⁽⁵⁸⁾ « Cela correspond, à mon sens, à un mode de gestion des entreprises qui a contaminé la sphère publique alors que leurs finalités sont fondamentalement différentes. La raison d'être d'un État, c'est avant tout d'assurer la sécurité physique de ses ressortissants. En Europe, on a tenu les notions de plan et de planification pour obsolètes au profit d'outils de gestion à horizon trimestriel. », GOMART Thomas, *op. cit.*

⁽⁵⁹⁾ DESPORTES Vincent, *op. cit.*

⁽⁶⁰⁾ Revue stratégique globale mêlant politique internationale et capacités militaires.

⁽⁶¹⁾ ROBERTS Peter, *The Integrated Review: Rebuilding the UK's Hard Power*, RUSI Newsbrief, 21 février 2020 (<https://rusi.org/publication/rusi-newsbrief/integrated-review-rebuilding-uk%E2%80%99s-hard-power>).

Elle ne doit pas en revanche être un frein par désintérêt ou inhibition. C'est là que doit porter notre premier effort.

Une caractéristique du champ informationnel reste l'inégalité par nature du combat qui y est mené. La « charge de la preuve » y est inversée en quelque sorte et c'est bien à la vérité de s'imposer face au mensonge et non l'inverse. Érasme ne dit pas autre chose. Cette situation serait censée donner un avantage définitif aux régimes autoritaires, nos compétiteurs stratégiques. De manière contre intuitive pourtant, il faut garder à l'esprit que les démocraties ne sont pas totalement démunies ⁽⁶²⁾ pour faire face à ces défis : « les régimes démocratiques et libéraux sont, à terme, plus efficaces. Ils facilitent l'innovation, ils permettent le consensus, ils réduisent le risque de dérive autoritaire, avec ce que cela engendre de corruption et donc d'inefficacité sociale ; ils valorisent le mérite. Au demeurant, les instruments utilisés par les régimes autoritaires pour nous déstabiliser n'ont pu être développés que dans des sociétés ouvertes » ⁽⁶³⁾. Le combat ne fait que commencer et si nous ne sommes pas complètement démunis en effet, la fragilité qui sera la nôtre au sortir de la crise du Covid-19 devrait nous inciter plus que jamais à nous donner sans délai les moyens de nous protéger, de nous défendre et de combattre dans le champ informationnel pour préserver notre modèle démocratique.

Éléments de bibliographie

« Avion russe abattu : malgré la faute de l'armée syrienne, la Russie menace Israël de représailles », *La Tribune*, 18 septembre 2018 (www.latribune.fr/).

AFP, « À Versailles, Macron a parlé cash à Poutine sur la Syrie, les Droits de l'Homme ou les médias russes », *La Croix*, 30 mai 2017 (www.la-croix.com/).

AFP, *Le fact-checking par l'AFP* (<https://factuel.afp.com/>).

AMBASSADEUR POUR LE NUMÉRIQUE, « Des outils pour contrer la désinformation » (<https://disinfo.quaidorsay.fr/fr>).

AMER Karim et NOUJAIM Jehane, *The Great Hack : l'affaire Cambridge Analytica*, Netflix, 2019, 1h54.

BERNARD Michel, *Hiver 1814, campagne de France*, Perrin, 2019, 240 pages.

BUZZFEEDVIDEO, « You Won't Believe What Obama Says in This Video! », *Youtube*, 17 avril 2018 (<https://m.youtube.com/watch?v=cQ54GDm1eL0>).

CENTRE D'EXCELLENCE POUR LA COMMUNICATION STRATÉGIQUE DE L'OTAN, *Falling Behind: How Social Media Companies are failing to combat Inauthentic Behaviour Online*, décembre 2019 (www.stratcomcoe.org/).

DESPORTES Vincent, « Opérations extérieures et opérations d'influence », *Communication & Influence*, n° 40, janvier 2013 (www.comes-communication.com/).

DIA-3.10.0_STRATCOM, 2018 [document classifié].

DUNEAU Clémence, « Facebook : comment le discours de Mark Zuckerberg a changé en quatorze ans », *Le Monde*, 11 avril 2018 (www.lemonde.fr/).

FOURQUET Jérôme, *L'Archipel français*, Seuil, 2019, 384 pages.

⁽⁶²⁾ Les Russes prêtent ainsi aux Américains la responsabilité des « révolutions de couleur » (cf. « Vers de nouvelles révolutions de couleur ? Soros verse 18 mds USD à Open Society », *Sputnik*, 18 octobre 2017 ; <http://fr.sputniknews.com/>) alors que les démocraties ne peuvent user des mêmes moyens que ceux des États autoritaires.

⁽⁶³⁾ LE DRIAN Jean-Yves, *op. cit.*

Désinformation et manipulation, quelles réponses françaises dans le champ informationnel ?

- GUILLUY Christophe, *La France périphérique : Comment on a sacrifié les classes populaires*, Flammarion, 2014, 185 pages.
- JEANGÈNE VILMER Jean-Baptiste, ESCORCIA Alexandre, GUILLAUME Marine, HERRERA Janaina, *Les Manipulations de l'information*, Caps-Irsem (Centre d'analyse, de prévision et de stratégie-Institut de recherche stratégique de l'École militaire), août 2018, 210 pages (www.diplomatie.gouv.fr/).
- JEANGÈNE VILMER Jean-Baptiste, *The « Macron Leaks » Operation : A post-Mortem*, Atlantic Council-Irsem, juin 2019 (www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2019/06/The_Macron_Leaks_Operation-A_Post-Mortem.pdf).
- LE DRIAN Jean-Yves, « Discours de clôture de la conférence internationale "Sociétés civiles, médias et pouvoirs publics : les démocraties face aux manipulations de l'information" », Paris, 4 avril 2018 (www.diplomatie.gouv.fr/).
- LEVASSEUR Guillaume, *Mise en perspective stratégique des techniques numériques émergentes de falsification des informations sur Internet* (thèse professionnelle de master spécialisé), Telecom ParisTech, novembre 2018.
- LIDDELL HART Basil H., *Stratégie*, Perrin, 2017 (édition originale 1954).
- MACRON Emmanuel, « Pour une renaissance européenne », 4 mars 2019 (www.elysee.fr/).
- NYE Joseph S., *Soft Power, The Means to Success in World Politics*, Public Affairs, 2004, 208 pages.
- PARLY Florence, « Discours de la ministre des Armées de clôture de l'université d'été de la Défense », Avord, 13 septembre 2019 (www.vie-publique.fr/discours/270451-florence-parly-13092019-politique-de-defense).
- PLANCHAIS Jean, « À la rubrique défense du journal *Le Monde* 1945-1965 », in FORCADE Olivier, Duhamel Éric, VIAL Philippe (dir.), *Militaires en République 1870-1962*, Publications de La Sorbonne, 1999, p. 536-537.
- Plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (www.internet-signalement.gouv.fr/PortailWeb/planets/Accueil!input.action).
- POMERLEAU Mark, « Two years in, how has a new strategy changed cyber operations? », *FifthDomain*, 11 novembre 2019 (www.fifthdomain.com/).
- Rapport annexé de la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 (www.defense.gouv.fr/).
- ROBERTS John, *Safeguarding the Nation: The Story of the Modern Royal Navy*, AMLIN, 2009, 320 pages.
- ROBERTS Peter, *The Integrated Review: Rebuilding the UK's Hard Power*, RUSI Newsbrief, 21 février 2020 (<https://rusi.org/publication/rusi-newsbrief/integrated-review-rebuilding-uk%E2%80%99s-hard-power>).
- SEMO Marc, « Thomas GOMART : "La crise due au coronavirus est la première d'un monde *post-américain*" », *Le Monde*, 8 avril 2020.
- TENENBAUM Élie, *Partisans et centurions, une histoire de la guerre irrégulière au XX^e siècle*, Perrin, 2018, 528 pages.
- The Washington Post*, « Pelosi videos manipulated to make her appear drunk are being shared on social media », 23 mai 2019 (www.youtube.com/watch?v=sDOo5nDJwgA).
- UNITED STATES ARMY TRAINING AND DOCTRINE (TRADOC), *The US Army in Multi-Domain Operations 2028*, 6 décembre 2018 (www.tradoc.army.mil/Portals/14/Documents/MDO/TP525-3-1_30Nov2018.pdf).
- US CYBER COMMAND, *Achieve and Maintain Cyberspace Superiority, Command Vision for US Cyber Command*, 2018, 12 pages (<https://nsarchive.gwu.edu/>).
- US DEPARTMENT OF DEFENSE, *Joint Concept for Operating in the Information Environment (JCOIE)*, 25 juillet 2018 (www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/concepts/joint_concepts_jcoie.pdf?ver=2018-08-01-142119-830#).
- VARGAS José Antonio, « The face of Facebook », *The New Yorker*, 13 septembre 2010 (www.newyorker.com/).
- WYLIE Christophe, *Mindfuck : Le complot Cambridge Analytica pour s'emparer de nos cerveaux*, Grasset, 2020, 512 pages.

Gagner la bataille dans le champ normatif

Thierry CRÉPIN

| Colonel (terre), auditeur de la 69^e session du CHEM.

« Celui qui domine la norme domine le marché » : cette affirmation de Claude Revel, auteure d'un rapport visant à développer l'influence normative de la France ⁽¹⁾, met en exergue le caractère stratégique de la norme dans le domaine macro-économique. Toutefois, les normes ne limitent pas leurs impacts au seul périmètre du marché, tant s'en faut. Repoussant, technique ou jugé secondaire pour les néophytes, le sujet des normes est cependant considéré comme hautement stratégique par la majorité des États puissances. Utilisant ces outils comme des armes de conquête ou de domination, ils y consacrent d'importantes ressources afin de remporter des victoires sur leurs compétiteurs, comme sur leurs partenaires.

Par nature transverse, eu égard aux acteurs qu'elle mobilise (industries et États, voire autorités religieuses ou spirituelles) et aux domaines qu'elle touche (secteur privé comme régalien), la norme se révèle complexe à maîtriser dans sa conception, comme dans son périmètre d'application. Bien que son caractère stratégique ait été totalement intégré au sommet de l'État, la portée de ce sujet n'est pas toujours prise en compte à son juste niveau au sein des ministères et de l'industrie. En effet, bien que possédant d'indéniables atouts dans ce jeu international, la France semble ne pas toujours les utiliser de manière coordonnée voire néglige d'en user.

Afin d'éviter de subir les normes, de se les voir imposer mécaniquement, la France doit se réapproprier ce sujet, avec volontarisme et sans naïveté. À l'instar des guerres conventionnelles, une stratégie globale et robuste est à développer pour gagner la bataille dans le champ normatif.

Un monde normé

Définition d'une norme

Le décret 2009-697 du 16 juin 2009 traitant de l'organisation française de normalisation définit celle-ci comme une « activité d'intérêt général qui a pour objet de fournir des documents de référence élaborés de manière consensuelle par toutes les

⁽¹⁾ REVEL Claude, rapport remis à Nicole BRICQ, ministre du Commerce extérieur : *Développer une influence normative internationale stratégique pour la France*, 31 janvier 2013 (www.vie-publique.fr/).

parties intéressées, portant sur des règles, des caractéristiques, des recommandations ou des exemples de bonnes pratiques, relatives à des produits, à des services, à des méthodes, à des processus ou à des organisations. Elle vise à encourager le développement économique et l'innovation tout en prenant en compte des objectifs de développement durable ⁽²⁾ ». Dans le cadre de l'épidémie du Covid-19, face à la multiplication des modèles proposés et afin de faciliter l'équipement efficace et rapide de la population saine, l'Association française de normalisation (Afnor) a, par exemple, défini une norme pour la confection de masques (Afnor Spec – Masques barrières) le 27 mars 2020 ⁽³⁾. Diffusée mondialement, celle-ci est le fruit d'un travail collaboratif d'experts volontaires, membres des commissions de normalisation sur les équipements de protection individuelle ou le textile.

Le physicien Wladimir Mercouroff définit, pour sa part, les normes comme des conventions qui facilitent la communication et soudent les communautés. La définition de la norme se révèle donc d'emblée très large.

Intérêt des normes

L'accroissement des interactions entre différents individus, groupes ou États impose le développement de normes partagées et de systèmes communs à des fins de compréhension, d'échanges commerciaux et d'interopérabilité. Ainsi, la mondialisation, paroxysme des interactions entre communautés, a directement contribué à l'inflation des normes. La norme ISO ⁽⁴⁾ 668 définit, par exemple, les dimensions des containers maritimes, devenus les contenants universels des échanges de produits manufacturés.

Dans le monde militaire, il s'agit du même principe avec une normalisation qui a découlé d'abord du rapprochement des armes puis des armées. À l'opposé, la carence en normes peut participer à des désastres, y compris de nature stratégique. En l'occurrence, une part non négligeable du fiasco de la crise de Suez (1956) reste imputable aux difficultés rencontrées par les Français, peu habitués à opérer en coalition. Le manque de pratique en la matière, de normes de travail partagées, la faiblesse des structures interarmées de planification et de conduite des opérations ont, en effet, directement contribué à cet échec ⁽⁵⁾.

Types de normes

Il n'existe pas de définition partagée du périmètre des normes. Classant ces dernières en fonction de la nature de leur application (automatique ou volontaire), de

⁽²⁾ Décret n° 2009-697 du 16 juin 2009 relatif à la normalisation (www.legifrance.gouv.fr/).

⁽³⁾ AFNOR, « Masques barrières solidaires » (<https://masques-barrieres.afnor.org/>).

⁽⁴⁾ *International Organization for Standardization* : organisme de normalisation international, composé de représentants d'organisations nationales de normalisation de 165 pays, siège à Genève.

⁽⁵⁾ Entretien avec le professeur Philippe VIAL (Maître de conférences en histoire contemporaine à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, détaché auprès de la Direction de l'enseignement militaire supérieur (Dems), Conseiller académique du Centre des hautes études militaires), le 9 janvier 2020.

leurs initiateurs ou encore des organismes qui les légitiment, la répartition suivante est toutefois communément admise :

- **les règles de droit** qu'il s'agisse de lois, décrets, ordonnances, arrêtés ou circulaires en France ou traités, règlements et directives pour l'Union européenne ;
- **les accords commerciaux** tel que le *CETA* ⁽⁶⁾ entre plusieurs pays ou associations politico-économiques ;
- **les normes professionnelles ou techniques** produites par des organismes de normalisation internationaux (*ISO* ou *UIT* ⁽⁷⁾ par exemple), d'unions de pays (*CEN* ⁽⁸⁾ ou *Cenelec* ⁽⁹⁾ pour l'UE) ou nationaux (*Afnor*). Elles sont rédigées par des professionnels sur consensus et d'application volontaire ;
- **les standards** type *IETF* ⁽¹⁰⁾ définis par quelques entreprises *leaders*, en particulier dans le domaine numérique (interface *USB* ⁽¹¹⁾ ou formats de fichiers par exemple) ;
- **les *Soft Laws*** traitant d'éthique ou de traçabilité, édictées sous la pression d'associations, telle la coalition d'ONG *ICAN* ⁽¹²⁾, Prix Nobel de la paix en 2017, et qui peuvent aller jusqu'à la demande de ratification de traités internationaux (traité sur l'interdiction des armes nucléaires, *TIAN*) ou l'adoption de règles sociétales ;
- et enfin, plus spécifiquement, **la doctrine** développée au sein du ministère des Armées (*Minarm*).

D'après l'administrateur général Patrick Butor, adjoint au secrétaire général du ministère de l'Intérieur (*Minint*), responsable ministériel aux normes, 90 % des normes volontaires sont des normes européennes ou internationales (60 % *ISO*, 30 % *CEN*) et 10 % seulement relèvent des normes nationales. On assiste donc à une internationalisation des normes, en cohérence avec la mondialisation des échanges.

Les acteurs

De nombreux acteurs participent à l'instauration des normes. Les deux familles principales sont les États (ou associations d'États tels ONU, UE, Otan...) et les industries du secteur privé. Elles cohabitent dans diverses organisations de normalisation dont quelques-unes sont détaillées ci-dessous.

- Les organisations internationales de normalisation :

⁽⁶⁾ *Comprehensive Economic and Trade Agreement* : accord de libre-échange entre le Canada et l'UE signé en 2016, voté par le Parlement européen en 2017, et en cours de ratification par les différents États. Il est appliqué provisoirement et partiellement depuis.

⁽⁷⁾ Union internationale des Télécommunications.

⁽⁸⁾ Centre européen de normalisation.

⁽⁹⁾ Comité européen de normalisation en électronique et en électrotechnique.

⁽¹⁰⁾ *Internet Engineering Task Force* : organisme de normalisation qui élabore et promeut des standards *Internet*.

⁽¹¹⁾ *Universal Serial Bus*.

⁽¹²⁾ *International Campaign to Abolish Nuclear Weapons*.

- *ISO* : organisation non gouvernementale internationale de normalisation qui crée des normes internationales dans les domaines industriels et commerciaux ; elle a vocation à harmoniser entre elles les normes nationales ;
- UIT : agence des Nations unies au sein de laquelle les États et le secteur privé se coordonnent pour traiter des télécommunications ;
- Commission électrotechnique internationale (CEI) : organisme de normalisation à but non lucratif traitant d'*Internet*.
- Les organismes multilatéraux de normalisation :
 - CEN : au niveau de l'UE.
- Les organisations nationales de normalisation, correspondantes de l'*ISO* :
 - Afnor pour la France (représente également la France au sein du CEN) ;
 - *American National Standards Institute (ANSI)* pour les États-Unis.
- Les organismes de certification et industries privées.

Les décisions de ces organismes s'imposent mécaniquement aux industries qui veulent jouer un rôle dans le monde. Dotées d'un pouvoir important qui ne saurait être négligé, elles créent en effet mécaniquement du droit auquel les États doivent *de facto* se plier. La participation à ces instances et l'influence à y exercer sont donc centrales à bien des égards. De fait, la Chine, par exemple, ne s'y trompe pas : elle y est massivement représentée.

L'organisation française

Le décret du 16 juin 2009 déjà cité définit le système français de normalisation. Un Délégué interministériel aux normes (DIN), actuellement Rémi Stefanini, assure la définition et la mise en œuvre de la politique française des normes tout en animant un Groupe interministériel des normes (GIN) qui rassemble les responsables ministériels des normes. L'Afnor se voit, pour sa part, confier la mission d'orienter et de coordonner l'élaboration des normes nationales et la participation à l'élaboration des normes européennes et internationales.

Au sein du Minarm, le comité directeur de normalisation, réunissant au moins une fois par an une dizaine des plus hautes autorités du ministère, propose à la ministre la politique du Minarm en termes de normalisation, et fixe les objectifs ainsi que le programme général de normalisation de la Défense. Il donne ses directives au Centre de normalisation de la Défense (CND) dont le directeur, l'ingénieur général de l'armement Michel Wencker, est le responsable ministériel aux normes. Alors que d'autres pays de même taille (Royaume-Uni, Allemagne) ne bénéficient pas de structure équivalente, la France dispose de l'atout indéniable qu'est le CND, centre interarmées qui ne s'intéresse toutefois qu'aux normes volontaires dans les domaines technique, industriel, logistique et opérationnel, à l'exclusion de tout autre. Cet organe de mise en œuvre représente le Minarm auprès des organismes nationaux et internationaux, prépare et soumet les décisions relatives aux accords de normalisation de l'Otan. Il administre un réseau d'experts au sein du ministère et participe à leur accompagnement notamment

par leur formation et le développement de stratégies à mener au sein des organismes de normalisation. Tenant à jour plusieurs bases de données de normes et en assurant la diffusion, il s'appuie également sur différentes plateformes d'échanges : Comité inter-armées de normalisation (Cinorm) et Comité de coordination normalisation Défense-industrie (CCNDI). En principe, le Minarm emploie prioritairement les normes civiles, de l'Otan ou européennes et ne normalise en interne qu'en cas d'obligation.

Fruit des interactions entre humains, les normes revêtent différentes formes et mobilisent nombre d'acteurs. Le Minarm a déployé une organisation *ad hoc* pour instruire ce sujet car ses enjeux sont indubitablement stratégiques.

La portée des normes

« Les régulations internationales ne sont jamais innocentes : la norme constitue la règle du jeu. ⁽¹³⁾ » La norme étant une règle, qui définit la règle gagne le jeu ! Au-delà du besoin d'interopérabilité, la norme est donc régulièrement utilisée pour avantager l'industrie nationale au détriment de la concurrence, voire à des fins de renseignement ou de domination.

Le champ des normes

Il convient tout d'abord d'intégrer que les normes ne recouvrent pas uniquement le domaine technique mais, qu'en réalité, elles touchent tous les domaines, y compris les plus régaliens. En outre, alors que les normes institutionnelles perdent du terrain face aux normes privées, l'ISO tente d'investir de nouveaux champs telles la politique et l'éthique (la norme ISO 26000 établit par exemple la responsabilité sociétale des entreprises et de toutes les organisations grâce à leur contribution au développement durable). Les États ne peuvent donc pas se désintéresser de ces sujets et doivent investir dans ces organisations.

Par ailleurs, des normes développées pour un domaine peuvent aussi avoir des effets, souvent volontaires, dans un autre. Ainsi, les normes environnementales, à l'instar des normes sanitaires, sont régulièrement utilisées comme vecteur de compétitivité pour les échanges commerciaux, et constituent concrètement des barrières non tarifaires. De plus, les normes techniques permettent d'étendre le marché potentiel, en excluant de possibles compétiteurs. Par exemple, la norme GSM a assuré à l'Europe l'émergence de champions industriels européens ⁽¹⁴⁾.

L'application des normes

À l'exception des règles de droit et des accords validés volontairement par les États, les normes sont théoriquement d'application volontaire. Toutefois, face à

⁽¹³⁾ REVEL Claude in DELORME Florian, « Culture monde – L'économie sur le sentier de la guerre. Épisode 3 : la bataille des normes », *France Culture*, 21 mars 2018 (www.franceculture.fr/).

⁽¹⁴⁾ *Ibid.*

l'explosion du volume des normes, une vigilance permanente doit être portée à plus d'un titre. Il s'agit d'abord de ne pas se faire imposer des normes qui desserviraient nos intérêts nationaux ou communautaires. Les normes sont en effet régulièrement utilisées afin de créer un avantage concurrentiel pour une industrie nationale. Toutefois, ce champ d'application n'est pas exclusif d'autres enjeux. En l'occurrence, la France lutte actuellement pour éviter qu'une directive européenne datant de 2003 et traitant du temps de travail hebdomadaire ne s'applique à ses armées ; la spécificité militaire s'opposant à celle-ci.

Il convient, ensuite, d'éviter que les normes ne s'imposent mécaniquement par pression de la population ou des médias. Ceci est particulièrement critique pour les *Soft Laws* dont une partie s'appuie sur les valeurs propres à un groupe d'individus ou de pression qui, à force de militer, années après années, voient ses idées se diffuser au sein de l'opinion publique. On peut attribuer à cette pratique l'abandon anticipé par l'Allemagne de l'énergie nucléaire, pallié par l'utilisation de centrales à charbon générant 80 fois plus de CO₂ par kilowattheure produit ⁽¹⁵⁾...

La norme, outil ambivalent d'interopérabilité

Dans le domaine militaire, la capacité des pays membres de l'Otan à être interopérables, c'est-à-dire à opérer et combattre ensemble, est rendue possible grâce à l'instauration de *NATO Standardization Agreement (STANAG)*. Ils sont élaborés sous l'autorité de nombreux hauts comités de l'Otan, selon leur domaine de compétence propre, notamment par le Comité militaire, le Comité logistique, la Conférence des directeurs nationaux d'armement (*CNAD*) et le Bureau de consultation, commandement et contrôle (*C3B*). Ils couvrent de multiples sujets visant la normalisation des doctrines militaires sous pilotage de l'*Allied Command Transformation (ACT)*, des procédures pour la conduite des opérations, de la chaîne logistique mais également tendent à l'interopérabilité des systèmes d'armes, des munitions, des transmissions, des carburants ou encore des lubrifiants. Derrière cet impératif d'interopérabilité, les *STANAG* peuvent toutefois être utilisés pour l'adoption de standards qui imposeraient l'achat de matériels spécifiques ou l'utilisation restrictive de ceux-ci. Le Minarm veille à éviter cet écueil. Il a par exemple fait amender le *STANAG 1310* afin de permettre l'interopérabilité des pétroliers ravitailleurs alliés avec le porte-avions *Charles-de-Gaulle*. Il a de plus joué un rôle central dans la refonte du processus de normalisation, en pilotant la rédaction de l'*AAP-03 édition J (Allied Administrative Publication version J)* entre 2006 et 2010. Cette action, coordonnée avec de nombreux alliés, a permis de recentrer l'Otan sur la rédaction de *STANAG* labellisant les normes réellement significatives pour l'interopérabilité au sein de l'Alliance. Désormais, le nombre de *STANAG*, nouveaux ou modifiés, à ratifier annuellement a été réduit de moitié (en moyenne 80 par an depuis 2011).

Au niveau européen, sans remplacer les *STANAG*, les pays de l'Agence européenne de défense (AED) ont créé une base de données pour rassembler les meilleures

⁽¹⁵⁾ Données du GIEC (12 g de CO₂ par kWh pour le nucléaire, 820 g pour le charbon).

normes et pratiques destinées à favoriser la coopération en termes d'acquisition d'équipements de défense engendrant l'interopérabilité grâce à la communauté de matériels : *European Defense Standardization Reference System (EDSTAR)*. Un certain nombre de pays a toutefois utilisé cette base de données pour y intégrer leurs normes nationales sans que celles-ci ne soient forcément considérées comme des pratiques multinationales. Pour pallier cet écueil, la France, associée à d'autres partenaires et appuyée par l'AED, a demandé un audit pour recentrer l'outil sur un objectif stratégique de soutien au développement des capacités de défense européenne et aux programmes multinationaux notamment gérés par l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr). Cet exemple met bien en exergue que, malgré une volonté de coopération, l'intérêt national persiste et risque de s'exprimer directement par l'intermédiaire des normes si la vigilance baisse.

Au niveau national, des normes de travail interarmes, interarmées et interministérielles ont été développées pour conduire les opérations actuelles où ces différentes composantes sont de plus en plus intriquées.

La norme, enjeu de souveraineté et de puissance

La maîtrise des normes ainsi que leur mise en œuvre constituent un enjeu stratégique de souveraineté. À titre d'illustration, la norme *ISO 18788 « Management system for private security operations »* traite des Sociétés militaires privées (SMP) et de leur certification par des organismes privés type Securitas. À des fins de souveraineté, il convient d'éviter que cette certification soit effectuée par des sociétés étrangères car elles auraient accès à l'ensemble des données (clients, méthodes, missions...) de nos SMP nationales (Risk&Co, Amarante International...). La perméabilité entre entreprises étrangères et États d'appartenance n'étant plus à prouver, ce risque doit être maîtrisé.

Via la norme, certains États tentent également d'étendre leur souveraineté, leur puissance internationale ou de diffuser des courants de pensée. L'exemple de la tentative de la Turquie et de l'Arabie saoudite de créer une norme halal en France illustre cette tendance ⁽¹⁶⁾. L'intervention conjointe du Minint et du ministère de l'Agriculture a stoppé ce projet, en soulignant que dans un État laïc, aucune norme religieuse ne s'imposait.

Enfin, le domaine du numérique et des normes associées constituent aujourd'hui l'enjeu majeur de souveraineté. Demain, la ville autonome, les transports intelligents tout comme les objets connectés constitueront des sources colossales de renseignements que nombre d'États tenteront de capter. Les tensions liées à l'hypothèse que Huawei fournisse la 5G à différents États illustrent la sensibilité de ce sujet. Dès aujourd'hui, les données sont collectées pour obtenir des avantages économiques (moteurs de recherche et réseaux sociaux utilisés notamment par les Gafam ⁽¹⁷⁾) ou des informations stratégiques (Chine ou États-Unis). À titre d'illustration, les États-Unis poussent actuellement le projet de création de passeports dématérialisés au travers de la norme

⁽¹⁶⁾ Entretien de l'auteur selon les règles de Chatham House.

⁽¹⁷⁾ Acronyme reprenant le nom des cinq entreprises américaines géantes du numérique Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft.

Digital Travel Credential, ce qui indirectement, leur permettrait de constituer une base de données mondiale de renseignements tout comme la Chine qui utilise massivement la reconnaissance faciale (par exemple à Hong Kong pour identifier les manifestants).

La norme, outil de domination internationale

L'un des pays passés maîtres dans l'utilisation des normes à des fins stratégiques de protection de ses intérêts et de son industrie est indubitablement les États-Unis. La notion d'extraterritorialité du droit américain (*Foreign Corrupt Practices Act* ⁽¹⁸⁾) permet en effet de poursuivre des entreprises non américaines à l'étranger sous réserve qu'elles aient un lien, si ténu soit-il, avec les États-Unis ; l'utilisation de technologies américaines (une puce, un *smartphone* ou un serveur américain) ou le paiement en dollars suffisent pour passer sous la coupe de la loi américaine ⁽¹⁹⁾. De nombreuses entreprises françaises ont ainsi été condamnées à verser des amendes variant de quelques centaines de millions à la dizaine de milliards de dollars pour des infractions à la loi anticorruption américaine ou au régime américain de sanctions internationales, bien que celles-ci aient été commises en dehors du territoire américain. Pierre Lellouche ⁽²⁰⁾, qui a présidé une mission parlementaire sur ce sujet, confirme qu'il s'agit d'une stratégie réfléchie mobilisant services de renseignements et justice pour mener une guerre économique volontariste masquée derrière des motivations louables (anti-corruption ou anti-contournement d'embargo) ⁽²¹⁾. Cette notion d'extraterritorialité fait peser une menace suffisante pour pouvoir empêcher des entreprises étrangères de commercer (établissement de partenariat, échanges de technologies) avec des pays jugés concurrents voire ennemis des États-Unis (Chine, Russie ou Iran). En effet, si une société est poursuivie comme ce fut le cas d'Alstom, Total, BNP Paribas ou encore Alcatel, elle est contrainte de coopérer sous peine de ne plus commercer aux États-Unis. Elle doit ensuite se mettre en conformité en étant généralement placée sous surveillance d'un expert de la Justice américaine, qui a, dès lors, accès aux informations stratégiques de l'entreprise ⁽²²⁾.

La réglementation américaine sur le trafic d'armes au niveau international (*ITAR* ⁽²³⁾) découle de la même logique soumettant l'exportation d'armement français ou européen à l'autorisation américaine si des composants américains jugés stratégiques composent une partie de l'armement considéré. Cet argument a été utilisé pour empêcher le lancement de satellites conçus par Thales depuis des lanceurs chinois ou l'exportation du *Scalp* ⁽²⁴⁾ de MBDA en Égypte en 2018.

⁽¹⁸⁾ COLLOMBAT Benoît, « Guerre économique : comment les États-Unis font la loi », *France Culture*, 19 janvier 2018 (www.franceculture.fr/economie/guerre-economique-comment-les-etats-unis-font-la-loi).

⁽¹⁹⁾ COLLOMBAT Benoît, *op. cit.*

⁽²⁰⁾ Homme politique français, il a été plusieurs reprises député (1993 à 2009 puis 2012 à 2017) et secrétaire d'État (2009 à 2012).

⁽²¹⁾ COLLOMBAT Benoît, *op. cit.*

⁽²²⁾ COLLOMBAT Benoît, *op. cit.*

⁽²³⁾ *International Traffic in Arms Regulations*.

⁽²⁴⁾ *Système de croisière conventionnel autonome à longue portée* : un missile de croisière.

Comment projeter notre puissance normative ?

Les actions suivantes constituent les prérequis indispensables à toute utilisation des normes comme levier : d'une part, développer puis mettre en œuvre une stratégie nationale globale, coordonnée entre l'État et les industries ; d'autre part, être systématiquement présent, à bon niveau, au sein des organismes normatifs pour mettre en œuvre cette stratégie et influencer.

Développer une stratégie globale de normalisation

L'Allemagne a développé une vision politique de la norme en veillant à l'implication directe des entreprises alors que, dans le même temps, le Royaume-Uni investissait le champ des normes traitant de la bonne gouvernance (standards éthiques, anticorruption). Simultanément, les États-Unis ont défini comme objectifs de leur politique étrangère la sécurité économique et la conquête de marchés ⁽²⁵⁾. Pour mettre en œuvre cette stratégie, ils encouragent le développement de normes privées, identifient les organismes stratégiques de normalisation et y placent du personnel compétent avec un agenda. En outre, ils se sont dotés d'une agence fédérale de normalisation et de certification nationale du département du Commerce (*NIST* ⁽²⁶⁾) extrêmement puissante qui collabore étroitement avec les nombreux organismes de normalisation du secteur privé, fédérés par l'ANSI. Enfin, bien plus que les Européens, ils n'hésitent pas à utiliser le volet juridique, comme détaillé *supra*, pour empêcher des investissements étrangers dans des domaines jugés sensibles.

À l'instar de ces pays, il convient que l'État français développe davantage qu'aujourd'hui une stratégie globale, associant l'ensemble des acteurs publics et privés, traitant à la fois des normes institutionnelles et privées. En effet, si des stratégies normatives sont développées « localement » ⁽²⁷⁾, la mise en cohérence générale de celles-ci associée à une ambition claire liée directement à nos intérêts nationaux et définissant un nombre limité de priorités semble faire défaut.

Comprendre puis changer les perceptions

Le maquis des normes, des acteurs est dense et la compréhension de cet écosystème nécessite un investissement volontariste important. Cet effort est d'autant plus exigeant que ses effets s'inscrivent dans la durée, les résultats du travail dédié à une norme n'apparaissant qu'après deux à quatre ans.

Par sa culture et son histoire, la France a développé une relation ambivalente avec les notions de loi, d'autorité en général et de norme en particulier. Dans de nombreux

⁽²⁵⁾ REVEL Claude, *op. cit.*

⁽²⁶⁾ *National Institute of Standards and Technology.*

⁽²⁷⁾ L'Afnor diffuse annuellement une stratégie française de normalisation volontaire couvrant les domaines de l'intelligence artificielle (IA), du stockage de l'énergie, de la sécurité, des nanotechnologies, des matériaux intelligents tout comme des villes intelligentes, de la confiance pour les services, de la transition énergétique, des technologies numériques de l'industrie du futur et de la mobilité et logistique autonomes... (<https://normalisation.afnor.org/>).

domaines, l'adaptation est en effet privilégiée à l'anticipation. Voulant conserver leur liberté d'action et parfois convaincus de leur intelligence voire d'une certaine infailibilité, certains se fourvoient gravement en négligeant ce sujet. Or, d'autres pays n'ont pas cette approche et utilisent les normes comme des instruments de puissance. Le Président américain, Donald Trump, a par exemple signé le 11 février 2019 un *Executive Order* imposant aux États-Unis de rester les *leaders* dans le domaine de la normalisation de l'IA, technologie clé des 10 prochaines années ⁽²⁸⁾.

Au sein de l'État comme dans le milieu industriel, les normes doivent donc désormais être perçues comme des leviers économiques, stratégiques ou diplomatiques et non plus assimilées à des outils techniques. Cette évolution s'accompagnera par un retour au réel en stoppant l'angélisme national et européen sur le libre-échange ou la mondialisation « heureuse » pour revenir à de la *realpolitik* en considérant nos partenaires pour ce qu'ils sont : des compétiteurs économiques. Simultanément, cette évolution de perception doit s'accompagner d'une évolution du langage en considérant les normes comme des opportunités et non comme des contraintes. Ce changement d'approche doit se traduire par un changement de vocabulaire en passant du « à cause des normes » au « grâce aux normes ».

Une pondération majeure est toutefois à apporter à ce stade afin d'éviter toute inflation contre-productive du volume de normes. En effet, l'empilement abusif des normes peut entraîner un certain retard technologique comme ce fut le cas pour l'Agence spatiale européenne (ESA) qui, en multipliant les normes pour éviter tout échec, s'est vu dépassée dans le domaine de la récupération des lanceurs par des entreprises civiles, beaucoup moins normatives, mais qui acceptèrent les incidents avant d'arriver à une solution ⁽²⁹⁾. La norme ne doit donc pas inhiber la prise de risque.

La stratégie défensive ou Lutte normative défensive (LND)

Afin de faire face aux *Soft Laws*, il convient de développer encore davantage l'éthique et la force de conviction au sein de l'État en général. En s'appuyant sur la raison et sur les valeurs républicaines, ce renforcement permettra d'apporter, d'une part une contradiction étayée à l'ensemble des détracteurs sur les sujets d'intérêt comme le nucléaire, d'autre part il nous permettra de répondre à des interrogations éthiques telle la définition du juste degré d'automatisation des armements grâce à l'IA. Au sein du Minarm, une communication ministérielle tous azimuts (institutionnelle, opérationnelle et politique) est mise en œuvre afin d'expliquer l'action des forces armées mais également contrecarrer les fausses informations ou les procès d'intention. De plus, la création récente d'un comité d'éthique renforcera la compréhension de la césure entre l'éthique de responsabilité et l'éthique de conviction, développée par le sociologue Max Weber ⁽³⁰⁾, permettant à chacun de légitimer son engagement et d'argumenter face à des assertions simplistes. En outre, à l'instar d'EDF qui a récemment communiqué sur

⁽²⁸⁾ « Executive Order on Maintaining American Leadership in Artificial Intelligence », 11 février 2019 (www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-maintaining-american-leadership-artificial-intelligence/).

⁽²⁹⁾ Entretien de l'auteur selon les règles de Chatham House.

⁽³⁰⁾ WEBER Max, *Le savant et le politique*, Plon, 1995.

les apports du nucléaire civil ⁽³¹⁾, le Minarm doit être prêt à communiquer sur le volet militaire mais plutôt en réaction (il est en effet inutile d'ouvrir un débat qui n'existe pas) en s'appuyant sur des données géostratégiques réalistes.

Face à la multiplication des normes et à la diversité des champs concernés, il convient ensuite d'adapter notre système national pour mettre en œuvre une véritable stratégie globale afin de ne laisser aucun domaine de normalisation en jachère et d'associer systématiquement l'ensemble des acteurs concernés directement ou indirectement par une nouvelle norme. Ainsi, si certains secteurs comme la sécurité civile sont totalement maîtrisés, d'autres restent en cours de développement comme la gestion de crise au sein du Minint (échanges de données, usage des réseaux sociaux). Par ailleurs, la coordination interministérielle doit être accrue pour éviter que des normes décidées par un ministère ne s'appliquent à un autre sans prise en compte de ses contraintes propres. Le Minarm doit ainsi être par exemple actif dans le développement durable afin d'éviter que des normes environnementales décidées par le ministère de la Transition écologique et solidaire ne s'imposent sans prise en compte de nos propres contraintes et de la durée de vie de nos matériels.

Par ailleurs, la sensibilisation ⁽³²⁾ suivie, au besoin, d'une incitation contraignante de la totalité des grands industriels, en particulier ceux de la Base industrielle et technologique de défense (BITD), à s'approprier ce domaine et à travailler en étroite association et collaboration avec l'État, sont centrales pour gagner la bataille des normes. La nécessité de coordination entre l'État et les entreprises agissant au sein des organismes de normalisation s'impose en effet dans un double objectif : défendre l'intérêt des entreprises mais également l'intérêt général. Les États-Unis appliquent à la lettre ce principe : à une récente réunion plénière du sous-comité *ISO/CEI* traitant de l'IA et se déroulant à Tokyo, les représentants américains étaient pour une majorité des cadres dirigeants de chez Microsoft ou IBM alors que la partie française n'a vu que peu d'industriels se mobiliser ⁽³³⁾. Plus généralement, si des sociétés, tel Orange grâce à sa division Stratégie architecture standardisation, suivent de près la problématique normative, d'autres semblent rester en retrait. Si cette mobilisation passe par une prise en compte de la normalisation et une participation des représentants industriels aux différents cénacles traitant de ce sujet, la place de la normalisation au sein des entreprises est également à repenser. En effet, les Allemands accordent une place centrale aux responsables de ce domaine alors que, dans trop d'entreprises françaises, la position de ceux-ci est soit secondaire soit marginale, sans association directe au développement de la stratégie industrielle. Enfin, les entreprises françaises, en s'inspirant de ce que font des groupes comme Google ou Amazon, doivent développer des stratégies véritablement de long terme (10 à 15 ans) pour pouvoir utiliser les normes afin d'atteindre les objectifs assignés.

⁽³¹⁾ Campagne de publicité d'EDF « Devenons l'énergie qui change tout, réduire le CO₂ avec le nucléaire », 1^{er} trimestre 2020.

⁽³²⁾ Les travaux de l'Afnor prouvent en outre que l'application de normes volontaires accroît de 20 % le chiffre d'affaires de l'entreprise considérée.

⁽³³⁾ Entretien avec Patrick BEZOMBES (ingénieur général de l'armement, président du comité de normalisation français de l'intelligence artificielle et spécialiste des normes IA), le 24 février 2020.

Dans le domaine juridique, la réduction du caractère intrusif des rétorsions américaines en cas de condamnation d'une entreprise française sera recherchée pour éviter le risque de pillage industriel. Une autonomie industrielle globale au niveau européen constitue également un objectif pour échapper *de facto* aux lois américaines contraignantes. Dans ce domaine comme dans d'autres, l'absence de réaction crée la subordination. Pour ce faire, l'harmonisation au niveau européen des lois anticorruption sera recherchée tout en encourageant l'usage de l'euro pour les paiements.

La stratégie offensive ou Lutte normative offensive (LNO)

À l'instar des États-Unis, la mobilisation puis la coordination de nos moyens (services de renseignements, lois, justice) constituent les prérequis indispensables pour atteindre nos objectifs stratégiques sans mésestimer nos buts économiques et industriels. Les moyens de l'État doivent en effet être bien davantage mis au service de notre industrie dans le cadre du développement économique national. Ce ne sont plus des actions d'opportunité qu'il nous faut mener mais une véritable guerre coordonnée conjointement par l'État et les entreprises avec concentration des efforts.

L'adoption au niveau national et, si possible européen, des mêmes systèmes normatifs que nos concurrents forme la deuxième pierre de l'édifice. Dans le domaine juridique, la loi anticorruption dite Sapin 2 ⁽³⁴⁾, validée définitivement par le Conseil constitutionnel le 8 décembre 2016, constitue enfin le pendant des lois américaines ou britanniques dans ce domaine. Créant une Agence française anticorruption (AFA), elle étend le principe d'exterritorialité à « toutes les personnes résidant habituellement ou exerçant tout ou partie de leur activité économique sur le territoire français », accroît les amendes et, à l'instar du *Deferred Prosecution Agreement (DPA)*, offre la possibilité pour les sociétés soupçonnées de corruption de conclure une Convention judiciaire d'intérêt public (CJIP). Selon une étude du cabinet Grandjean Avocats ⁽³⁵⁾, le total des amendes des 10 premières CJIP s'élève à plus de 3 milliards d'euros et concerne 6 sociétés françaises, 3 étrangères et une européenne (Airbus). Bien que réduisant le risque de condamnation des entreprises françaises par la mise en place d'un programme de conformité, cette loi connaît encore des limites qu'il conviendrait de modifier : supprimer la condition double de l'application de l'article 17 (sociétés d'au moins 500 salariés et ayant un chiffre d'affaires supérieur à 100 millions d'euros) car elle exclut *de facto* de nombreuses filiales de sociétés étrangères ; renforcer l'AFA comme interlocuteur des autorités étrangères de poursuites alors que la répression des infractions est actuellement de la compétence du Parquet.

Par ailleurs, l'utilisation des normes existantes et leur hiérarchie associée peut être développée pour renforcer notre position internationale à l'égard de nos compétiteurs. Dans ce cadre, le droit international (Convention des Nations unies sur le droit

⁽³⁴⁾ Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&categorieLien=id).

⁽³⁵⁾ Le Club des juristes, « CJIP de la loi Sapin 2 : Premier bilan d'un changement de paradigme de la justice pénale », 11 mars 2020 (www.leclubdesjuristes.com/).

de la mer ⁽³⁶⁾) doit par exemple prévaloir sur la stratégie de déni d'accès mise en œuvre par la Chine en mer de Chine ou sur les intrusions turques en territoire chypriote.

Ensuite, notre position privilégiée au sein de l'*ACT* pourrait être davantage exploitée. En effet, cet état-major stratégique prépare la guerre de demain. Un de ses axes d'effort est de rendre possible le combat multidomaines en développant une architecture de *Command and Control* (C2) capable d'intégrer les capacités militaires appartenant aux différents domaines (terre, air, mer, Espace, cyber, informationnel), afin de produire des effets dans un milieu grâce à des effecteurs provenant d'un autre. L'*ACT* développe donc les normes de ce C2 capital pour l'Alliance. La France doit peser sur ces choix. En outre, et comme cela a déjà été souligné, l'*ACT* développe certaines normes de l'Otan applicables tant aux forces des Nations qu'aux industriels qui produisent les équipements (*FMN* : *Federated Mission Networking*). Les États-Unis ont d'ailleurs décidé de rendre leur norme *MPE* (*Mission Partner Environment*) totalement interopérable avec le *FMN*. Il importe donc que tout produit développé nationalement par l'industrie française soit également nativement interopérable *FMN*. Le surcoût pour adapter ultérieurement un équipement à un nouveau standard est en effet estimé à 30 % du coût initial. Il semble, de plus, pertinent d'intégrer au *FMN* les normes de nos industriels afin que leurs productions soient d'emblée compatibles Otan et puissent répondre aux besoins de nos alliés.

Enfin, l'étude de l'engagement d'un rapport de force avec les États-Unis doit être menée pour exiger la réciprocité dans l'application de certains accords commerciaux et clarifier les sanctions américaines au regard des engagements pris dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Agir directement au sein des organismes de normalisation

Après avoir développé une stratégie globale de normalisation, il convient ensuite de pouvoir agir grâce à du personnel formé au sein des organismes de normalisation afin d'influencer.

Former et attirer

L'influence normative constitue une des branches de l'intelligence économique. Des enseignements apparaissent progressivement pour former aux normes. Il convient d'accélérer cette tendance pour les généraliser rapidement dans toutes les écoles d'ingénieurs et de commerce. À l'instar des États-Unis, il importe également de faire évoluer la perception de ces emplois. Le *NIST* déjà cité, équivalent américain du Laboratoire national de métrologie et d'essais, organisme français de certification, bénéficie d'un budget d'un milliard de dollars et voit les meilleurs experts, dont des prix Nobel, intégrer ses rangs.

⁽³⁶⁾ Convention de Montego Bay (www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf).

Investir et influencer

À l'instar de l'Allemagne qui a créé un comité stratégique de normalisation dans le domaine de l'IA et qui organise un forum européen fin 2020 sur ce sujet ⁽³⁷⁾, la France doit définir les domaines stratégiques dans lesquels elle désire être *leader*, constituer des organisations de production de normes dans ces domaines vierges en pleine expansion pour pouvoir ensuite les proposer au niveau européen voire mondial. À défaut, ce seront les autres Nations qui nous imposeront leurs normes.

Il est par ailleurs indispensable d'être représenté à bon niveau lors des séances des différents organismes internationaux de normalisation afin d'y faire valoir la position française, souvent différente de celle des Anglo-Saxons, dans des domaines stratégiques telles l'identité numérique ou la cybersécurité. Au-delà, et à l'instar de la Chine qui en 15 ans est passée de l'absence au 4^e rang en termes d'influence normative, il nous faut nous emparer des postes clés au sein des organismes de normalisation ⁽³⁸⁾.

Plus spécifiquement pour le Minarm, il s'agit de fournir un triple effort de ressources humaines (RH) en veillant à :

- abonder en gestion les effectifs du CND, structure minimaliste mais essentielle de 10 personnels en incluant les réservistes ;
- ce que les ADSIA (Armées, Directions et Services Interarmées) fournissent impérativement les 200 experts nécessaires lors des travaux ponctuels d'élaboration des normes au sein des différents organismes de normalisation français et internationaux ;
- saisir les postes clés permanents dans les organismes de normalisation de l'Otan et de l'AED ; ceux-ci pouvant aisément être identifiés par le CND pour les domaines qui le concernent.

Il convient enfin de dédier à ce chantier stratégique la ressource humaine nécessaire en qualité (comme décrit *supra*) et quantité. D'abord, une optimisation de la gestion de la ressource humaine experte est à mener, en maintenant impérativement les spécialistes à postes durant plusieurs années pour un besoin évident de stabilité indispensable au développement des réseaux. Parallèlement, lors des remplacements de personnel au sein des organismes de normalisation, le tuilage (période de présence du tenant du poste et de son successeur) devra être systématisé afin de transférer la globalité des dossiers mais surtout de rester intégré aux réseaux permettant de pousser les intérêts français. Par ailleurs, l'association aux travaux des jeunes retraités issus de cette spécialité est à encourager (réservistes pour le Minarm, statut à définir pour les civils). Ensuite, l'implication accrue du milieu académique et de la recherche sur ce sujet est à promouvoir (Institut national de recherche en informatique – Inria – par exemple). Enfin, au cœur des entreprises françaises, un effort stratégique doit être consenti comme le fait Microsoft, dont 50 ingénieurs se préoccupent à plein temps du domaine normatif.

⁽³⁷⁾ Entretien avec Patrick BEZOMBES, *op. cit.*

⁽³⁸⁾ En 2018, la France se situait au 6^e rang en termes de secrétariats des comités techniques et sous-comités de l'ISO derrière l'Allemagne, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Chine et la Japon.



En conclusion, par leur caractère multiforme, par la densité des domaines qu'elles concernent, les normes sont complexes à maîtriser de leur conception à leur exécution. Il n'en demeure pas moins qu'elles constituent un levier stratégique actuellement sous-employé par l'État et dont la mise en cohérence reste perfectible. Au niveau de la défense, le recul du conventionnel au profit des armes numérique et économique est largement admis. Or, ces deux secteurs sont régis par les normes. En développant une stratégie globale interministérielle associant notre industrie et en y accordant les ressources nécessaires, nul doute que les effets positifs se feront sentir. Au-delà de l'accroissement de compétitivité de nos entreprises, la position de subordination vis-à-vis des États-Unis pourrait être réduite, sa disparition totale restant dépendante d'une coopération européenne déterminée. La crise actuelle du Covid-19 a mis en exergue nos dépendances de production vis-à-vis de la Chine et donc nos carences de souveraineté nationale. Comme exposé *supra*, ce type de carences existe aussi dans le domaine de la production d'armement, de leur exportation voire de leur emploi. Il convient d'encourager à ce que cette vaste réflexion *post-crise* sur notre souveraineté ne se limite pas au seul secteur médical mais couvre également l'ensemble des domaines régaliens remettant ainsi en cause certaines normes imposées unilatéralement par la première puissance mondiale. ♦

La France face au défi de la souveraineté numérique

Christophe AUGUSTIN

| Colonel (terre), auditeur de la 69^e session du CHEM.

Véritable lanceur d'alerte sur la *Souveraineté numérique*, notamment dans son ouvrage éponyme de 2014, Pierre Bellanger, président fondateur de la radio libre *Skyrock*, publie des articles et réalise régulièrement des conférences sur le sujet de la souveraineté numérique. Sa conférence au CHEM, à l'automne 2019, a d'ailleurs inspiré la rédaction de cet article qui a pour objet de réaliser un tour d'horizon complet sur la question. Après avoir été longtemps la *vox clamentis in deserto* ⁽¹⁾, son appel a fini par induire une prise de conscience et atteindre les plus hauts sommets de l'État. En novembre 2017, la France a créé un poste quasi unique au monde d'ambassadeur pour le numérique ⁽²⁾. Il est occupé par Henri Verdier, un entrepreneur et spécialiste du numérique, depuis octobre 2018. Le Sénat français s'est également saisi de cette question stratégique à travers une commission d'enquête lancée en avril 2019. Pierre Bellanger, juste retour des choses, en fut la première personnalité audité. De nombreuses pistes proposées dans cet article sont d'ailleurs issues des longues heures d'audition de cette commission au Palais du Luxembourg ⁽³⁾.

La révolution numérique transforme la société à une vitesse et dans une mesure sans précédent. Si elle ouvre d'immenses possibilités, elle présente aussi des défis redoutables. Alors que ce n'est – *a priori* – pas le cœur de son sujet, le président de la République Emmanuel Macron aborde ainsi la souveraineté numérique dans son discours du 7 février 2020 sur la stratégie de défense et de dissuasion : « Porteur d'innovations sans limite, le numérique innerve tous les milieux physiques. Devenu lui-même un champ de confrontation à part entière, sa maîtrise exacerbe les rivalités entre puissances, qui y voient un moyen d'acquérir la supériorité stratégique ». Il poursuit par une approche générale de la souveraineté que l'on peut élargir au numérique : « Pour que la France soit à la hauteur de son ambition européenne, à la hauteur aussi de son histoire, elle doit rester souveraine ou décider elle-même, sans les subir, les transferts de souveraineté qu'elle consentirait, tout comme les coopérations contraignantes dans lesquelles elle s'engagerait ⁽⁴⁾ ».

⁽¹⁾ « La voix de celui qui crie dans le désert ».

⁽²⁾ L'Australie, l'Estonie ou le Danemark ont des postes équivalents avec des périmètres un peu différents.

⁽³⁾ Commission d'enquête sur la souveraineté numérique (www.senat.fr/).

⁽⁴⁾ MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de Guerre », 7 février 2020 (www.elysee.fr/).

La conception classique de la souveraineté ébranlée par le numérique

La souveraineté est le pouvoir suprême reconnu à l'État, qui lui confère une compétence exclusive sur le territoire national et une indépendance absolue dans l'ordre international, où il n'est limité que par ses propres engagements ⁽⁵⁾. L'État souverain est reconnu dans ses frontières par la communauté internationale et exerce un pouvoir d'administration et de juridiction sur sa population.

Au sens étymologique, est souverain ce – ou celui – qui est au-dessus de tous les autres et cet adjectif était donc originellement réservé à Dieu. L'époque moderne en Europe fut cependant marquée par la volonté des monarques de s'émanciper de l'autorité spirituelle du Pape. C'est ainsi que François I^{er}, incarnant le pouvoir temporel national face au pouvoir transnational de l'Église, promulgue l'ordonnance de Villers-Cotterêts en 1539 imposant l'usage du français de préférence au latin comme langue du droit et de l'administration. Au XVII^e siècle, les traités de Westphalie ⁽⁶⁾ donnent naissance au concept d'État-nation qui s'imposera comme référence pour définir l'État et la souveraineté qui en découle. Théorisée par Jean Bodin ⁽⁷⁾ au XVI^e siècle puis Thomas Hobbes ⁽⁸⁾ au XVII^e, la souveraineté de l'État-nation se traduit par l'absolutisme royal en France tandis que l'Angleterre place le parlement au centre du jeu politique. Mais dès le XVIII^e siècle, Jean-Jacques Rousseau développe dans *Le Contrat social* (1762), l'idée que les hommes doivent être gouvernés par des lois découlant de la volonté générale exprimée par le peuple. Il confère ainsi la souveraineté au peuple et inspire la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation (...) » ⁽⁹⁾. Cependant, l'État-nation est parfois remis en question par des acteurs qui ne le perçoivent pas comme le seul cadre possible de l'exercice de la souveraineté. Les compagnies des Indes, quelle que soit leur nationalité ⁽¹⁰⁾, régissaient souverainement leurs comptoirs ultramarins au XVII^e et XVIII^e siècles. Comment ne pas faire le parallèle avec les Gafam ⁽¹¹⁾, dont la suprématie technologique, économique et normative s'étend par-delà les frontières et dont la valorisation boursière cumulée, dépassant les 5 000 milliards de dollars en janvier 2020, est supérieure aux produits intérieurs bruts des principales puissances européennes ?

L'exercice de la souveraineté se traduit par des prérogatives relevant *a priori* de la compétence des États. Les fonctions régaliennes sont variables d'un État à l'autre, mais recouvrent généralement la sécurité intérieure, la défense, le renseignement, la diplomatie, la justice et les finances, avec en particulier la politique monétaire et la perception de l'impôt. Cependant, la maîtrise de ces fonctions régaliennes est de plus

⁽⁵⁾ Encyclopédie Larousse.

⁽⁶⁾ En 1648, ces deux traités mettent fin à la guerre de Trente Ans qui a impliqué l'ensemble des puissances du continent dans un conflit entre le Saint Empire romain germanique et ses États allemands protestants en rébellion.

⁽⁷⁾ BODIN Jean, *Les Six Livres de la République*, Paris, Jacques du Puys, 1576, 861 pages.

⁽⁸⁾ HOBBS Thomas, *Léviathan ou Matière, forme et puissance de l'État chrétien et civil*, Gallimard, 2000, 1 024 pages.

⁽⁹⁾ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, article 3 (www.legifrance.gouv.fr/).

⁽¹⁰⁾ Les plus connues sont les françaises, néerlandaises et britanniques, mais il y eut également des compagnies suédoises et danoise.

⁽¹¹⁾ Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft, les géants américains du numérique.

en plus limitée aujourd'hui. L'emprise des États sur l'économie est modérée par la mondialisation et par les relations multilatérales qui limitent leur pouvoir par des traités. Certaines prérogatives peuvent aussi être transférées à des entités supranationales. Ainsi, l'Union européenne possède la compétence exclusive en matière douanière, de concurrence interne ou de politique monétaire pour les pays de la zone euro ⁽¹²⁾. Enfin, des normes sont fixées par des organismes internationaux comme c'est le cas dans le domaine numérique afin de garantir l'interopérabilité entre systèmes.

Cette perte progressive de souveraineté des États est amplifiée par l'avènement du numérique. Ainsi, l'impact d'*Internet* sur la société s'est accéléré au cours des années 1990 pour devenir omniprésent aujourd'hui. « *Internet* ne vient pas s'ajouter au monde que nous connaissons. Il le remplace. ⁽¹³⁾ ». La révolution numérique a augmenté les capacités de communiquer, d'agir et de produire. Simultanément, elle remet en cause les fonctions régaliennes qui fondent la souveraineté au sens classique. Quelle loi et quelle fiscalité appliquer sur un réseau mondial qui abolit les frontières ? Que devient la souveraineté monétaire à l'heure des monnaies virtuelles ? Comment se protéger de la cybercriminalité menaçant la sécurité intérieure, les infrastructures vitales, les entreprises et les individus ? Comment protéger les citoyens des atteintes aux libertés individuelles ? Comment les armées doivent-elles prendre en compte ce nouveau domaine de conflictualité ? Eric Schmidt, alors président-directeur général de Google, écrivait en 2014 dans *The New Digital Age* : « les États sont devenus des monstres bureaucratiques inefficaces, les sociétés de l'*Internet* comme Google sont beaucoup plus efficaces, elles auront donc vocation à les remplacer ⁽¹⁴⁾ ». Sommes-nous prêts à passer de l'État-nation à l'État-entreprise ?

Avec l'omniprésence des Technologies de l'information et de la communication (TIC), leur maîtrise prend une importance considérable. Pour les armées, la supériorité opérationnelle est intimement liée à cette maîtrise. Ainsi, un État qui se veut souverain, doit être capable de concevoir et de réaliser des composants électroniques, des logiciels, des infrastructures de réseau, des moyens de chiffrement et d'analyse de données. Il doit être en mesure de se protéger des attaques informatiques tout en étant capable d'en mener. Il doit permettre à ses citoyens d'effectuer des transactions sécurisées. Il doit disposer de lois protégeant les individus et les entreprises sans pour autant freiner l'innovation. « La souveraineté numérique peut être entendue comme la capacité de la France d'une part, d'agir de manière souveraine dans l'espace numérique, en y conservant une capacité autonome d'appréciation, de décision et d'action, et d'autre part, de préserver les composantes les plus traditionnelles de la souveraineté vis-à-vis de menaces nouvelles tirant parti de la numérisation croissante de la société ⁽¹⁵⁾ ».

⁽¹²⁾ Article 3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, Traité de Lisbonne de 2007.

⁽¹³⁾ BELLANGER Pierre, *La souveraineté numérique*, Stock, 2014, p. 9.

⁽¹⁴⁾ SCHIMDT Eric et COHEN Jared, *The New Digital Age: Reshaping the Future of People, Nations and Business*, Hodder & Stoughton Libri, 2014, 368 pages.

⁽¹⁵⁾ SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE (SGDSN), *Revue stratégique de cyberdéfense*, février 2018, p. 93 (www.sgdsn.gouv.fr/evenement/revue-strategique-de-cyberdefense/).

Face aux puissances établies, la France a pris du retard mais elle possède des atouts qui lui permettront de relever ces deux défis : répondre aux menaces numériques sur sa souveraineté au sens classique et exercer sa souveraineté dans l'espace numérique.

La France face aux grandes puissances numériques : une situation contrastée

Seul espace stratégique créé de la main de l'homme, le cyberspace est un nouveau continent à conquérir. Après s'être affrontées sur terre et en mer, puis dans les airs, les grandes puissances luttent désormais pour la suprématie dans ce domaine immatériel. Dans cette lutte, les États-Unis sont en position dominante. Ils s'appuient sur un modèle libéral favorisant la concurrence et l'innovation, et sont dotés d'un complexe militaro-industriel puissant. La *DARPA* et la *NSF*⁽¹⁶⁾, deux agences gouvernementales dont les budgets s'élèvent respectivement à 3,6 et 8,3 milliards de dollars en 2020, ont joué un rôle majeur dans le développement du numérique. La frontière entre l'État américain et les Gafam est poreuse, et le soutien des administrations successives ne se dément pas. Ainsi, convaincue de l'importance du numérique, l'administration Clinton a lancé une nouvelle dynamique dès 1993 et la Silicon Valley bénéficia alors d'un effort public considérable. Le *Patriot Act*⁽¹⁷⁾, promulgué à la suite des attentats du 11 septembre 2001, renforce encore ces liens pour donner naissance à une véritable industrie du renseignement. En pleine crise entre la Chine et Google en janvier 2010, la secrétaire d'État Hillary Clinton, promet d'abattre le « rideau de fer numérique ⁽¹⁸⁾ » créé par le système de censure chinois.

Cependant, ce lien entre l'administration américaine et les géants du numérique n'empêche pas ces derniers de s'opposer parfois au gouvernement car leurs relations ambiguës nuisent à la confiance de leurs clients après les révélations d'Edward Snowden⁽¹⁹⁾. En 2015, Apple refuse ainsi de fournir les clés de chiffrement de l'*iPhone* d'un criminel⁽²⁰⁾. En 2016, Microsoft refuse pour sa part de livrer au *FBI* les courriels d'un trafiquant de drogue hébergés sur des serveurs en Irlande⁽²¹⁾. En réaction, le *Cloud Act*⁽²²⁾ de 2018 offre aux autorités les outils juridiques pour obliger les entreprises américaines à fournir les données stockées sur leurs serveurs, y compris à l'étranger et quelle que soit la nationalité de leur propriétaire. En réaction aux projets européens de taxation des services numériques, Donald Trump menace de représailles les pays de

⁽¹⁶⁾ *Defense Advanced Research Project Agency* ; *National Science Foundation*, l'équivalent du CNRS français.

⁽¹⁷⁾ Cette loi renforce le pouvoir des agences gouvernementales dans la lutte antiterroriste. Elle autorise le *FBI* à épier les mails et à conserver les traces de navigation de toute personne suspectée de contact avec une puissance étrangère (www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/03162).

⁽¹⁸⁾ RODHAM CLINTON Hillary, Secrétaire d'État, Washington DC, 21 janvier 2010 (<https://2009-2017.state.gov/>).

⁽¹⁹⁾ Mise sur la place publique des programmes américains et britanniques de surveillance de masse à l'été 2013.

⁽²⁰⁾ « Apple refuse d'aider à débloquent l'*iPhone* d'un des auteurs de la tuerie de San Bernardino », *Le Figaro*, 17 février 2016 (www.lefigaro.fr/).

⁽²¹⁾ CASSINI Sandrine, « Microsoft devant la Cour suprême pour défendre la protection des données », *Le Monde*, 17 octobre 2017.

⁽²²⁾ *Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act* (www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/2383/text).

l'UE ⁽²³⁾. Il considère aussi la protection des données personnelles instaurée par le RGPD ⁽²⁴⁾ comme un acte anticoncurrentiel freinant l'accès des petites et moyennes entreprises américaines au marché du numérique ⁽²⁵⁾.

Par ailleurs, les Gafam ont bien compris l'importance stratégique des câbles sous-marins par lesquels transitent plus de 95 % des communications intercontinentales. Ils réalisent aujourd'hui 50 % des investissements du domaine ⁽²⁶⁾, Google étant le plus actif. À titre d'exemple, le câble Marea posé en 2017 entre la Virginie et Bilbao dont Microsoft et Facebook sont propriétaires pour 25 % chacune, est le plus performant du monde avec une capacité de 160 téraoctets par seconde.

Face aux États-Unis qui aspirent à un *leadership* incontesté, la Chine a développé sa propre vision de la souveraineté numérique. Dopée par des investissements étrangers massifs au cours des années 1990, Pékin est rapidement montée en puissance. Alors que la Chine ne comptait que 22 millions d'internautes en 2000, ils étaient déjà 733 M en 2016. Par ailleurs, elle occupe aujourd'hui la deuxième place en matière de *cloud* ⁽²⁷⁾. Dans son dernier plan quinquennal ⁽²⁸⁾, elle ambitionne l'autonomie dans de nombreux domaines dont le numérique, l'intelligence artificielle (IA) et le spatial. Ses grands opérateurs nationaux, les *BATX* ⁽²⁹⁾, rivalisent avec leurs concurrents américains. Ils sont soutenus par un immense marché intérieur, un atout maître dans le jeu numérique. Sur le plan des équipements, la société Huawei, fondée seulement en 1987, est aujourd'hui le deuxième constructeur mondial de *smartphones*, un fournisseur de solutions réseaux et *cloud*, mais surtout un équipementier pour la 5G ⁽³⁰⁾, technologie hautement stratégique. En matière de câbles sous-marins, Huawei Marine Networks se positionne à la quatrième place mondiale. Elle développe par exemple un projet de câble de 12 000 km reliant la Chine et la France *via* le Pakistan et Djibouti dans le cadre des nouvelles Routes de la soie ⁽³¹⁾.

Fondé sur un modèle autoritaire, l'espace numérique chinois est très contrôlé. Il possède peu de points de connexion avec l'*Internet* mondial, si bien qu'il est comparable à un *intranet* géant. La Chine conserve ainsi environ deux tiers du trafic sur son sol et impose depuis 2017 le stockage des données personnelles sur son territoire. Pour accompagner cette forme d'autoritarisme numérique, une armée d'opérateurs effectue

⁽²³⁾ « Taxe GAFAM : Washington brandit la menace d'une imposition massive des produits français », *Capital*, 3 décembre 2019 (www.capital.fr/).

⁽²⁴⁾ Le Règlement général sur la protection des données adopté par l'UE en avril 2016, entré en vigueur en mai 2018, accroît la protection des personnes concernées par le traitement de leurs données et responsabilise les acteurs. Règlement UE 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>).

⁽²⁵⁾ COMMISSION D'ENQUÊTE, *La souveraineté numérique* (Rapport), Sénat, 2019, p. 19 (www.senat.fr/).

⁽²⁶⁾ IZAMBARD Antoine, « Facebook, Google, Amazon... Pourquoi les géants du *Net* se ruent sur les câbles sous-marins ? », *Challenges*, 18 juillet 2019.

⁽²⁷⁾ L. Bastien, « Le marché du *cloud* chinois a crû de 67 % au dernier trimestre 2019 », *Le Big Data*, 20 mars 2020 (www.lebigdata.fr/marche-cloud-chinois-t4-2019).

⁽²⁸⁾ « *Made in China 2025*, l'ambition chinoise », *Portail de l'IE*, 15 septembre 2015.

⁽²⁹⁾ Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi sont les équivalents chinois des Gafam.

⁽³⁰⁾ Après la voix (1G), les SMS (2G), le *Web* mobile (3G), la communication entre objets (4G), la 5G permettra de connecter 1 million d'objets par km² avec des débits 100 fois plus rapides qu'aujourd'hui.

⁽³¹⁾ Huawei Marine Networks, « PEACE Cable Project Enters into Cable and Material Manufacturing Stage », 22 octobre 2018 (www.huaweimarine.com/en/News/2018/press-releases/pr20181022).

des contrôles destinés à empêcher l'émergence de critiques politiques et à asseoir la domination du Parti communiste. Ces contrôles vont jusqu'à instaurer un système attribuant à chaque individu un crédit social, qui fluctue selon son comportement et auquel sont corrélés des droits ⁽³²⁾. Combien de temps cette muraille de Chine numérique pourra encore tenir face aux aspirations de sa population ?

La Russie a également adopté une politique autoritaire dans le domaine. Ne disposant pas de champions mondiaux, elle a adapté ses ambitions et s'est concentrée sur la couche sémantique du cyberspace ⁽³³⁾. L'influence et la propagande ne datent pas d'hier, mais les nouvelles technologies permettent de toucher une audience plus large, parfois de manière individualisée. La vitesse de propagation d'informations mensongères rend ces actions difficiles à prévenir et à contrer. Elles permettent parfois de « soumettre l'ennemi sans combattre, art suprême de la guerre » selon Sun Tzu (*L'Art de la guerre*). Leur efficacité a été démontrée en 2014 et 2015 en Crimée et au Donbass par le soutien des velléités séparatistes ⁽³⁴⁾. Ces actions constituent une menace pour les démocraties. Après les opérations d'influence principalement orchestrées depuis la Russie lors des élections américaines de 2016, les réseaux sociaux ont lutté contre les faux comptes. Malgré cela, Facebook a encore bloqué en février 2020 des campagnes d'influence menées par des groupes soutenus par les services russes ⁽³⁵⁾.

Même si la Russie ne dispose pas de géants du numérique, ses équivalents des Gafam développent leurs activités. Ainsi, Mail.ru, propriétaire du réseau social *Vkontakte* s'est allié avec le chinois Alibaba pour développer l'e-commerce russe. Le moteur de recherche Yandex se lance dans la vente de smartphones fabriqués en Chine. Enfin, Rostec, acteur majeur des technologies civiles et militaires de pointe, permet à la Russie d'être autonome pour ses systèmes sensibles. En parallèle, Moscou a mis en œuvre un arsenal juridique impressionnant pour protéger sa souveraineté. La censure d'*Internet* est organisée et le stockage des données de ses ressortissants doit être localisé sur le territoire russe. La loi « des blogueurs » de 2014, permet de censurer les pages dont l'influence est jugée néfaste ⁽³⁶⁾. La loi antiterroriste de 2016 impose la conservation de tout message pendant un an et oblige les messageries cryptées comme Telegram et WhatsApp à fournir les clés de chiffrement ⁽³⁷⁾. Enfin, une loi de novembre 2019 vise à créer un *Internet* russe indépendant avec des équipements permettant de l'isoler des serveurs mondiaux afin de permettre aux services vitaux de fonctionner en cas de guerre ou de cyberattaques massives ⁽³⁸⁾. Le trafic sera réorganisé de manière à réduire les flux de données venant d'autres pays. Cela permettra au gendarme russe des

⁽³²⁾ CROQUET Pauline, « En Chine, un système de notation des citoyens encore flou mais aux ébauches effrayantes », *Le Monde*, 28 décembre 2018 (www.lemonde.fr/).

⁽³³⁾ Le cyberspace se compose de la couche matérielle (serveurs, routeurs, ordinateurs...), de la couche logique (logiciels), et de la couche sémantique (valeur ajoutée aux données transformées en informations utiles comme les réseaux sociaux).

⁽³⁴⁾ NOCETTI Julien, « Guerre de l'information : le *Web* russe dans le conflit en Ukraine », *Russie.Nei.Reports* n° 20, Institut français des relations internationales (Ifri), septembre 2015, 36 pages (www.ifri.org/).

⁽³⁵⁾ AFP, « Facebook bloque 3 campagnes de manipulation liées à la Russie, l'Iran et la Birmanie », *Le Figaro*, 12 février 2020 (www.lefigaro.fr/).

⁽³⁶⁾ AFP, « Le parlement russe renforce le contrôle des blogs », *Le Monde*, 22 avril 2014 (www.lemonde.fr/).

⁽³⁷⁾ « Russie, Poutine promulgue une série de lois antiterroristes controversées », *Le Point*, 7 juillet 2016 (www.lepoint.fr/).

⁽³⁸⁾ AFP, « La Russie cherche à créer un *Internet* indépendant », *Le Figaro*, 12 février 2019 (www.lefigaro.fr/).

télécommunications, le *Roskomnadzor*, d'analyser le trafic et de le rediriger vers ses services. Tout en se protégeant, les Russes ont développé des capacités cyber d'espionnage et d'attaque. Ils affichent clairement leur volonté de souveraineté numérique en développant une vision autoritaire mais aussi agressive avec une capacité de nuisance accrue.

Alors que la France disposait d'atouts dans le domaine de l'informatique et des télécommunications, le poids relatif de son industrie du numérique a décliné au cours des trois dernières décennies. Le Plan Calcul, lancé en 1966 par de Gaulle, visait à assurer l'autonomie du pays dans ces technologies et à en faire la base d'une industrie informatique européenne ⁽³⁹⁾. Ce plan est à l'origine de la création de l'Institut national de recherche en informatique et automatique (Inria) et de la Compagnie internationale pour l'informatique (CII, qui fusionnera plus tard avec Bull) et a permis le développement de l'industrie des circuits intégrés (Thomson) tout en marquant un effort au profit de la formation. C'est à cette époque que le technopôle de Rennes ⁽⁴⁰⁾ se développe avec un réseau d'écoles, de centres de recherche et d'industries, posant les bases de l'actuel pôle d'excellence cyber. L'ingénieur polytechnicien Louis Pouzin, considéré comme un pionnier d'*Internet*, invente en 1973 la segmentation des données en datagrammes et conçoit le réseau Cyclades. Il fut récompensé par de nombreux prix ⁽⁴¹⁾ pour cela, mais reste peu connu du grand public en France.

Malgré ces atouts, le manque de vision stratégique des années 1990 a entraîné le démantèlement de notre industrie d'informatique et d'électronique grand public. Elle a aussi entraîné le départ de nos meilleurs développeurs à l'étranger faute de les associer à des projets ambitieux. Thomson Multimédia échappe de justesse au rachat par le coréen Daewoo en 1996, alors qu'elle dispose de nombreux brevets sur la musique et la vidéo utilisés dans les *smartphones*. Sa branche grand public est vendue en 2004 au chinois TCL. Alcatel, autre fleuron français des télécommunications, après avoir transféré ses usines vers la Chine en 2002, fusionne avec l'américain Lucent en 2006 et perd de nombreux brevets à son profit. À cette époque, la France est pénalisée par un dispositif juridique inadapté en matière de « guerre économique ». La reprise d'Alcatel-Lucent par le finlandais Nokia en 2015 signe son arrêt de mort. Alors que les *smartphones* deviennent un succès mondial, la France qui était l'un des principaux fabricants perd ses capacités industrielles. Simultanément, les logiciels de la Silicon Valley inondent nos ordinateurs et sont utilisés dans toutes les sphères régaliennes. Cela alimente d'ailleurs un débat récurrent sur l'emploi des logiciels libres.

Cependant, la France possède encore aujourd'hui des entreprises performantes dans le secteur : Dassault Systèmes pour les logiciels, Atos, Orange et Thales pour la cybersécurité, Capgemini pour le conseil, Ubisoft pour les jeux, OVH pour le *cloud*, Veepee (ex-Vente-Privée) pour l'économie du *Net*, Acome et Nexans pour la fibre optique, Alcatel Submarine Networks pour les câbles sous-marins. Ces réussites ne

⁽³⁹⁾ GASTON-BRETON Tristan, « Le plan Calcul, l'échec d'une ambition », *Les Échos*, 20 juillet 2012 (www.lesechos.fr/).

⁽⁴⁰⁾ Le début des années 1970 voit l'installation du Centre national d'études des télécommunications (Cnet), de Supélec, de l'École supérieure d'électronique de l'Armée de terre (ESEAT), du Centre d'électronique de l'armement (Célar) et de l'Institut national de recherche en informatique et automatique (Inria).

⁽⁴¹⁾ *IEEE Internet Award* en 2001, *Queen Elizabeth Prize for Engineering* en 2013.

doivent pas masquer notre extrême dépendance et parfois notre résignation quant à la défense de nos libertés individuelles. Depuis l'avènement des réseaux sociaux, la quasi-totalité de nos données personnelles traversent l'Atlantique. Dès 2011, Pierre Bellanger alertait sur les risques pour notre souveraineté dans la revue *Le Débat* : « Les Français et les Européens transfèrent massivement leurs données personnelles sur le continent nord-américain. La France fait partie des premiers exportateurs mondiaux de vie privée ⁽⁴²⁾ ». Deux ans plus tard, l'affaire Snowden en a démontré tous les risques.

Nos voisins européens sont dans une situation similaire. Ils possèdent des atouts mais pas de champion mondial. Sur les 465 licornes ⁽⁴³⁾ recensées en avril 2020 par le cabinet d'analyse économique new-yorkais CB Insights, 223 sont américaines, 119 chinoises et seulement 54 européennes ⁽⁴⁴⁾. Pour développer son propre modèle de souveraineté numérique, la France devra pourtant favoriser l'émergence de champions en s'appuyant sur des partenariats européens. Une action de niveau européen sera donc nécessaire. Par ailleurs, ce modèle pourra s'inspirer du modèle américain dans lequel les armées jouent un rôle important.

Se défendre face aux menaces sur la souveraineté classique

Le pouvoir acquis par certaines entreprises remet en cause l'exercice par l'État de ses fonctions régaliennes en matière de sécurité, de défense, de normes, de fiscalité et de monnaie.

D'après la Cnuced ⁽⁴⁵⁾, les exportations de services numériques en 2018 ont représenté 2 900 Md\$, soit 50 % des exportations mondiales de services. Les États-Unis et la Chine cumulent plus de 90 % de la capitalisation boursière des 70 premières plateformes numériques alors que l'UE n'en détient que 4 %. Le modèle économique « biface » ⁽⁴⁶⁾ a permis la constitution rapide de géants par la fourniture de services faussement gratuits, en échange de la collecte de données utilisées pour des publicités ciblées. L'effet réseau attire les utilisateurs vers les plateformes les plus populaires. Cela favorise des rendements d'échelle pour investir dans de nouveaux services et attirer ainsi de nouveaux utilisateurs. Le cercle vertueux pour les plus forts ou vicieux pour les autres est enclenché. On assiste à la création de monopoles puis de conglomérats avec le rachat de *start-up* performantes sur des produits de niche ⁽⁴⁷⁾.

Non seulement cette situation défavorise les entreprises françaises, mais elle accroît aussi notre dépendance à ces groupes étrangers. Si cette puissance économique se mue en domination, c'est notre souveraineté économique qui est menacée. Déjà envisagé, le démantèlement des Gafam n'est pas réaliste et pourrait favoriser l'essor des

⁽⁴²⁾ BELLANGER Pierre, *op. cit.*, p. 11.

⁽⁴³⁾ Une licorne est une *start-up* non cotée en Bourse mais valorisée à plus de 1 milliard de dollars.

⁽⁴⁴⁾ Site *Internet* du cabinet d'analyse économique new-yorkais CB Insights (cbinsights.com/).

⁽⁴⁵⁾ CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT, *Rapport 2019 sur l'économie numérique*, 198 pages (https://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/der2019_fr.pdf).

⁽⁴⁶⁾ Jean TIROLE décrit comment le digital modifie la chaîne de création de valeur dans son livre *Économie du bien commun*.

⁽⁴⁷⁾ Google a racheté Android en 2005, Youtube en 2006, Waze en 2013 et DeepMind en 2014.

BATX. En revanche, il est souhaitable de renforcer l'arsenal législatif du droit de la concurrence et de lutte contre les acquisitions prédatrices. Forte de ses 450 M de consommateurs, l'UE est le bon niveau pour agir. La directive européenne « ECN + » de décembre 2018 ⁽⁴⁸⁾, doit être transposée car elle permet aux autorités nationales de prononcer la cession d'une branche d'activité en cas de pratiques anticoncurrentielles. En outre, la Direction générale des entreprises (DGE) travaille à l'identification des règles qui pourraient être imposées au-delà de la simple concurrence ⁽⁴⁹⁾. Elles concernent la portabilité des données, l'interopérabilité des plateformes, l'obligation de partage de certaines données, le respect de la transparence introduit par la récente Loi pour une République numérique ⁽⁵⁰⁾, et l'auditabilité. En effet, s'il n'est pas réaliste d'imposer la publication des algorithmes protégés par le secret des affaires, il faut en organiser l'auditabilité par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) afin de garantir le respect des règles de la concurrence et la protection des données. Par ailleurs, la Commission européenne s'est dotée en 2018 d'un observatoire sur l'économie des plateformes numériques chargée de surveiller les pratiques abusives ⁽⁵¹⁾. Il faut lui donner le rôle d'une véritable agence européenne d'évaluation.

Si le pétrole a été le carburant de l'industrie au XX^e siècle, les données seront celui du cyberspace au XXI^e siècle. La baisse des coûts de traitement permet la création de nouveaux services numériques et des gains d'efficacité dans la production de biens et de services des secteurs traditionnels. La localisation sur le territoire national des données particulièrement sensibles doit être imposée. Si cela semble évident pour les sujets de défense et de sécurité, cette pratique doit être étendue aux autres traitements publics et aux données commerciales stratégiques. Cela permettra un contrôle et une accessibilité renforcée tout en soutenant les acteurs français du *cloud*. En revanche, la relocalisation en France ou en Europe des données personnelles ne résoudrait pas, à elle, seule la problématique d'extraterritorialité posée par le *Cloud Act*. Le RGPD offre un cadre juridique renforçant le droit des personnes physiques dont les données sont utilisées et responsabilisant les acteurs du traitement. Il permet des sanctions dissuasives jusqu'à 20 M€ ou 4 % du chiffre d'affaires mondial. Son champ d'application est vaste et a vocation à s'appliquer en dehors de l'UE. Elle doit l'appliquer fermement et réfléchir à l'opportunité d'étendre ces sanctions aux données stratégiques des entreprises qui pourraient être transmises en dehors d'une procédure judiciaire. L'UE envisage aussi de se doter d'une législation à dimension extraterritoriale pour l'accès aux preuves électroniques, avec le projet *e-evidence*, en cours de négociation avec les États-Unis ⁽⁵²⁾.

⁽⁴⁸⁾ PARLEMENT EUROPÉEN ET CONSEIL, Directive (UE) 2019/1 visant à doter les autorités de concurrence des États-membres des moyens de mettre en œuvre plus efficacement les règles de concurrence et à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur, 11 décembre 2018 (<https://eur-lex.europa.eu/>).

⁽⁴⁹⁾ *La souveraineté numérique* (Rapport), *op. cit.*, p. 46.

⁽⁵⁰⁾ Cette loi du 7 octobre 2016, complétée par les décrets du 29 septembre 2017, oblige les opérateurs de plateformes à élaborer des bonnes pratiques pour renforcer la loyauté et la clarté des informations transmises et notamment les avis en ligne (www.legifrance.gouv.fr/).

⁽⁵¹⁾ COMMISSION EUROPÉENNE, « Plateformes en ligne : la Commission définit de nouvelles normes en matière de transparence et d'équité (Communiqué de presse) », 26 avril 2018 (<https://ec.europa.eu/>).

⁽⁵²⁾ COMMISSION EUROPÉENNE, « Union de la sécurité : la Commission facilite l'accès aux preuves électroniques » (communiqué de presse), 17 avril 2018 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_3343).

Par ailleurs, le droit à la portabilité, introduit par le RGPD, permet à toute personne de récupérer, dans un format structuré, les données personnelles fournies à un prestataire en vue de les transmettre à un autre. Cette pratique va encourager l'émergence d'acteurs concurrents aux géants du numérique. Il convient d'envisager désormais de passer à l'étape suivante avec l'obligation d'interopérabilité entre les plateformes. Cela permettrait de poursuivre une activité d'une plateforme à l'autre sans perdre les contacts ni les réseaux sociaux établis précédemment. La mise en œuvre de ces derniers points nécessite de renforcer en moyens humains les autorités de régulation. La Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) ⁽⁵³⁾ ne compte que 215 employés fin 2019 alors que ses homologues allemands et britanniques sont environ 700 ⁽⁵⁴⁾.

L'authentification des personnes est également une activité régaliennne qui ne peut pas être abandonnée à Google dont les solutions d'identification ont déjà la primauté sur *Internet*. Si des instruments officiels comme FranceConnect existent, nous sommes encore loin d'offrir une identité numérique souveraine et nous accusons du retard face à l'Estonie ou la Belgique. Ces derniers fournissent déjà une carte d'identité électronique facilitant les démarches administratives en ligne, en bénéficiant d'une authentification forte ⁽⁵⁵⁾.

La fiscalité est un autre domaine régalien remis en cause par le numérique. Alors que les multinationales profitent d'infrastructures financées par les impôts de leurs clients, elles mettent en œuvre des stratégies de contournement en utilisant les méthodes traditionnelles d'optimisation et en tirant profit des caractéristiques propres à ce secteur comme la difficulté à localiser la création de valeur ajoutée. Une étude de la Commission européenne de 2017 estimait que le différentiel d'imposition entre multinationales du numérique et traditionnelles était de 14 points (9,5 % contre 23,2 %) ⁽⁵⁶⁾. Ces entreprises bénéficient aussi du concours de pays au régime fiscal spécifique comme l'Irlande. Le projet français de taxe sur les services numériques adopté en juillet 2019 a fait l'objet de joutes musclées avec l'administration américaine. Son rendement annuel est estimé à 400 M€, mais cette taxe est susceptible de faire l'objet de représailles puis d'être répercutée sur le consommateur final. Même si l'UE a abandonné son projet de taxe, l'initiative française constitue une avancée significative. L'Italie a mis en œuvre un dispositif équivalent ⁽⁵⁷⁾ et d'autres pays souhaitent faire de même (Espagne, Royaume-Uni, Autriche). L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), qui est le bon niveau pour définir des bases solides et pérennes, encadre des négociations entre 129 pays pour lutter contre cette évasion fiscale. Il est donc important d'y défendre nos intérêts en promouvant le principe d'imposition de la valeur ajoutée en fonction du lieu de consommation des services et

⁽⁵³⁾ Autorité indépendante chargée de la protection des données personnelles et de veiller à ce que l'informatique ne porte pas atteinte à la vie privée et aux droits de l'Homme.

⁽⁵⁴⁾ *La souveraineté numérique* (Rapport), *op. cit.*, p. 63.

⁽⁵⁵⁾ Thales Group, « Identité numérique forte : le cas de la carte d'identité nationale électronique », 8 mai 2020 (www.thalesgroup.com/fr/europe/france/dis/gouvernement/identite).

⁽⁵⁶⁾ COMMISSION EUROPÉENNE, « Questions et réponses sur un système d'imposition des entreprises juste et efficace au sein de l'Union pour le marché unique numérique » (Fiche d'information), 21 mars 2018 (<https://ec.europa.eu/>).

⁽⁵⁷⁾ *La souveraineté numérique* (Rapport), *op. cit.*, p. 84.

non plus celui de production. Cependant, la fiscalité ne doit pas être envisagée seulement sous l'angle des sanctions, elle peut aussi servir à augmenter l'attractivité du pays en capital humain et financier.

La première cryptomonnaie est apparue en 2009 au moment de la crise financière mondiale. Le Bitcoin est géré sans autorité centrale, ni administrateur unique. Ce nouveau moyen de paiement est accepté par un nombre croissant de commerçants, motivés par des frais de transaction très inférieurs à ceux des cartes de crédit. Les transactions sont enregistrées sur un registre virtuel appelé *blockchain*, technologie permettant le stockage et la transmission cryptée de données sans organe de contrôle. Il est possible d'acheter des Bitcoins en ligne sur des plateformes spécialisées qui permettent d'en suivre la valeur en temps réel par rapport aux autres monnaies. Cherchant à diversifier ses activités et à devancer ses concurrents, Facebook fort de ses 2,4 Md d'utilisateurs a annoncé sa volonté de créer une nouvelle monnaie, le Libra, en juin 2019 ⁽⁵⁸⁾. Contrairement au Bitcoin soumis à une relative volatilité, Facebook prétend avoir les moyens financiers d'en garantir la valeur. L'État risque de se voir dépassé dans ce domaine hautement régalien sur lequel son pouvoir régulateur sera affaibli. Les risques de blanchiment ou de financement du terrorisme ne doivent pas être négligés car les cryptoactifs permettent un quasi-anonymat. Il y a aussi des enjeux pour la stabilité du système financier et la protection des investisseurs. Il est donc urgent de s'emparer du sujet en imposant des règles similaires au secteur bancaire. À l'instar d'initiatives lancées par la Chine ou le Brésil, il faut encourager les banques centrales à développer des cryptomonnaies qui présenteraient des avantages similaires tout en offrant la garantie de la puissance publique. Ce type de monnaie offrirait par ailleurs une alternative au dollar dans le commerce international et pourrait servir de valeur refuge pour les pays émergents.

Affirmer sa souveraineté numérique

L'exercice de la souveraineté numérique nécessite de mettre en œuvre une politique industrielle volontariste. Dans chaque filière, il faut identifier notre positionnement et assumer des investissements publics vers celles qui seraient menacées ou trop dépendantes de fournisseurs étrangers critiques. Il ne s'agit pas nécessairement de tout faire dans un cadre strictement national, mais de se donner les moyens de conserver une autonomie suffisante et une liberté de choix. Aujourd'hui, il n'apparaît plus raisonnable de développer un système d'exploitation souverain. L'investissement nécessaire pour rattraper l'avance des géants du numérique dans une offre concurrente risquerait de ne pas trouver sa place sur le marché. En revanche, l'utilisation de solutions alternatives basées sur des logiciels libres ⁽⁵⁹⁾ doit être développée au sein de l'État et élargie aux secteurs sensibles.

⁽⁵⁸⁾ CASSEL Boris et Z. G., « Facebook va lancer sa propre monnaie », *Le Parisien*, 15 juin 2019 (www.leparisien.fr/).

⁽⁵⁹⁾ Système d'exploitation Clip OS développé par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information ou ANSSI (www.ssi.gouv.fr/) ; la messagerie instantanée sécurisée Tchap développée par la DINSIC, la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (www.tchap.fr/), ou encore les solutions libres développées par la Gendarmerie nationale (système d'exploitation, outils bureautiques, messagerie).

Dans le domaine du chiffrement, la France dispose de capacités de conception et de réalisation de matériels et de logiciels. L'État, et notamment les armées, doivent les soutenir par la commande publique et inciter nos entreprises à faire de même. La *Revue stratégique de cyberdéfense* de 2018 constatait que les secteurs de la supervision de sécurité, de la détection d'attaques et d'analyse de codes malveillants étaient trop dépendants d'acteurs étrangers ⁽⁶⁰⁾. La délivrance de qualifications par l'ANSSI ⁽⁶¹⁾ doit permettre de soutenir les offres nationales émergentes. Les craintes générées par l'installation du futur réseau 5G par des fournisseurs comme Huawei ont entraîné la décision de soumettre tout déploiement à une autorisation préalable instruite par l'ANSSI concernant les équipements, les modalités de déploiement et d'exploitation. Cette approche pragmatique doit garantir la sécurité des futurs réseaux dont les nouveaux usages sont particulièrement critiques (usine du futur ou voiture connectée).

Nos capacités en matière de composants électroniques (STMicroelectronics) ou de supercalculateurs (Atos pour le programme de dissuasion du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, CEA) pourront bénéficier du programme européen pour le calcul à haute performance (EuroHPC) lancé fin 2018 et doté d'un budget d'un milliard d'euros ⁽⁶²⁾. Dans les domaines du *cloud* ou de l'IA dominés par les Américains, il est essentiel d'adopter une stratégie de différenciation afin d'établir un avantage concurrentiel. La promotion de solutions respectueuses de la vie privée en fait partie. Après l'échec de la tentative de *cloud* souverain ⁽⁶³⁾ lancée en 2010, la DGE pilote actuellement des travaux visant à faciliter l'émergence d'offres *cloud* se différenciant par leur niveau de confiance. Si la stratégie et les moyens alloués au domaine de l'IA ont émergé lentement, la dynamique est désormais lancée. Son développement est essentiel pour les systèmes autonomes ou le traitement de données en masse. Les applications sont nombreuses : véhicule autonome ou diagnostic santé dans le domaine civil, essais de drones, systèmes d'aide à la décision pour les armées. Le rapport Villani sur l'IA de mars 2018 ⁽⁶⁴⁾ a été suivi d'actions concrètes dans le domaine, notamment la définition d'une stratégie spécifique à la défense publiée en 2019 ⁽⁶⁵⁾. La Dinum ⁽⁶⁶⁾ joue le rôle de coordonnateur d'un programme doté de 1,5 Md€ sur 5 ans. La partie recherche sera pilotée par l'Inria et prévoit un renforcement des coopérations au niveau européen.

Alors qu'aucun acteur n'est véritablement établi dans les domaines de la *block-chain* et de l'informatique quantique, il convient de développer sans tarder une stratégie industrielle. L'utilisation de l'informatique quantique pour la cryptanalyse, opération

⁽⁶⁰⁾ La *Revue stratégique de cyberdéfense*, op. cit., p. 97.

⁽⁶¹⁾ L'ANSSI est un service du Premier ministre rattaché au SGDSN. Créée en 2009, elle apporte son assistance technique aux administrations et aux entreprises avec une mission renforcée au profit des Opérateurs d'importance vitale (OIV). Elle assure la veille, la détection, l'alerte et la réaction aux attaques informatiques.

⁽⁶²⁾ COMMISSION EUROPÉENNE, « La Commission propose d'investir 1 milliard d'euros dans des superordinateurs européens de niveau mondial » (communiqué de presse), 11 janvier 2018 (<https://ec.europa.eu/>).

⁽⁶³⁾ Les projets *Cloudwatt* par Orange et Thales, et *Numergy* par SFR et Bull.

⁽⁶⁴⁾ VILLANI Cédric, *Donner un sens à l'Intelligence artificielle*, mission parlementaire, 2018, 242 pages (www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/).

⁽⁶⁵⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, *L'intelligence artificielle au service de la Défense*, septembre 2019, 40 pages (www.defense.gouv.fr/).

⁽⁶⁶⁾ La Direction interministérielle du numérique a succédé à la DINSIC par décret du 25 octobre 2019.

consistant à « casser » un message chiffré sans en connaître la clé, rendrait inopérant de nombreux systèmes de chiffrement. Il est donc nécessaire d'investir dans la recherche en informatique quantique tout en développant des algorithmes de chiffrement plus robustes. Quant à la *blockchain*, les applications possibles ne sont pas limitées au domaine monétaire. Cette technologie pourrait fournir aux armées des solutions de sécurité permettant de stocker et de traiter des informations de niveaux classification différents.

À rebours de la philosophie européenne sur la concurrence ayant empêché la fusion Alstom-Siemens en 2019, il faut favoriser l'émergence de champions mondiaux. Il faut améliorer le régime des aides d'État et recourir au levier de l'achat public. Alors que Google détient 95 % des parts de marchés des moteurs de recherche, il faut promouvoir le français Qwant, respectueux des données privées. Il faut favoriser la croissance d'OVH qui figure parmi les 10 premiers prestataires de *cloud*, mais aussi l'équipementier finlandais Nokia pour disposer d'une alternative européenne pour la téléphonie mobile. Enfin, il faut peser au sein des organismes de normalisation ⁽⁶⁷⁾ en mobilisant les acteurs français et européens pour y promouvoir nos intérêts. Cet enjeu est crucial pour les domaines émergents que sont la 5G et l'IA.

Afin de soutenir une politique industrielle ambitieuse, il faut aussi être capable de mobiliser les capitaux indispensables à la croissance des *start-up*. Si les fonds d'investissement tels que Bpifrance ou France Invest sont bien placés au niveau mondial pour aider les entreprises en phase d'amorçage, leurs dispositifs doivent être complétés pour les aider en phase de développement. Ces fonds doivent être attractifs pour les capitaux étrangers désireux de financer des projets majeurs, notamment ceux atteignant plusieurs dizaines de millions d'euros. En effet, il ne faut pas confondre mobilisation de capitaux étrangers et perte de nos actifs matériels et immatériels. La création de French Tech Investissement est susceptible de répondre à cet enjeu et ainsi faciliter les levées de fonds pour l'introduction en Bourse de nos *start-up*. Par ailleurs, le dispositif de crédit impôt recherche doit être adapté. « Les entreprises ne se font plus tant concurrence sur la technologie que sur le *design*, l'expérience utilisateur, le modèle d'affaires et, surtout, leur capacité à faire alliance avec la multitude ⁽⁶⁸⁾ ». L'innovation porte souvent sur de nouveaux usages, les critères d'éligibilité doivent donc être revus en ce sens. Enfin, pour se prémunir de la perte des brevets en cas de rachat étranger de pépites françaises, le ministère de l'Économie et des Finances s'est doté d'un service chargé d'identifier des repreneurs nationaux.

L'enjeu en matière de ressources humaines (RH) est également primordial. Des mesures sont nécessaires pour stimuler la recherche et prévenir la fuite des cerveaux. L'excellence de notre système de formation scientifique permet de disposer d'un vivier d'ingénieurs qualifiés. Cependant, les études scientifiques et techniques souffrent

⁽⁶⁷⁾ L'*Internet Engineering Task Force (IETF)*, le *World Wide Web Consortium (W3C)*, l'*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)* et le *3rd Generation Partnership Project (3GPP)* sont toutes basées aux États-Unis.

⁽⁶⁸⁾ COLIN Nicolas et VERDIER Henri, *L'âge de la multitude*, Armand Colin, 2^e édition 2015, p. 7.

en France d'une forte désaffection ⁽⁶⁹⁾. Il faut donc inciter, au plus tôt, les jeunes à emprunter ces filières, notamment les femmes qui y sont encore très minoritaires. Des partenariats existent entre l'enseignement supérieur et l'industrie, à l'exemple de Cisco avec Polytechnique. Microsoft envisage aussi d'ouvrir une vingtaine d'écoles dans le domaine de l'IA d'ici 2021. L'État doit veiller à ne pas se retrouver débordé par ces initiatives. Les liens entre les organismes de recherche et les entreprises doivent être facilités. Ainsi, dans le domaine de l'informatique quantique, la mission parlementaire de 2019 recommande, entre autres, de créer trois pôles d'excellence rassemblant chercheurs et industriels à Paris, Saclay et Grenoble ⁽⁷⁰⁾. Les dispositifs existant de soutien à l'innovation sont souvent complexes et manquent de visibilité. Pour y remédier, la mise en place d'un guichet unique favoriserait les partenariats. Enfin, à l'instar du dispositif déployé au Royaume-Uni, des coupons innovation faciliteraient l'accès des TPE-PME aux établissements de recherche pour leurs projets. Les armées ont également un rôle essentiel à jouer pour la recherche. La Direction générale de l'armement (DGA) et l'Agence innovation de défense (AID) possèdent des compétences techniques et managériales reconnues et proposent des cas d'usage exigeants. Elles ont un budget pour la recherche duale et offrent des perspectives de marchés en France et à l'export. Le Fonds européen de défense (FED) doit aussi inscrire le numérique dans ses priorités afin d'acquiescer une autonomie dans ce domaine.

L'émergence d'un tissu industriel performant nécessite de poursuivre le déploiement d'infrastructures adaptées. Bien positionnée dans le domaine des câbles sous-marins, la France doit veiller à ce que ces moyens stratégiques demeurent sous contrôle. En revanche, de nets progrès sont à faire dans l'offre de couverture très haut débit, fixe et mobile. En 2018, seuls 58 % des bâtiments disposent d'une connexion par fibre, classant la France en dernière position en Europe ! Sa 18^e position pour la couverture mobile 4G est à peine meilleure. Par ailleurs, il convient de faciliter l'installation de centres de données sur notre territoire par une politique fiscale incitative et une taxation de la consommation électrique réduite. Cette action est essentielle en vue de la constitution de bases de données massives. Alors que les grandes plateformes américaines ont gagné la bataille du stockage des données personnelles, des mesures incitatives pour le partage de données privées sectorielles permettront de ne pas rater le virage de l'IA. Ainsi, depuis 2016, le Système national des données de santé (SNDS) rassemble les données des différentes caisses et professionnels du secteur.

Ayant pris conscience des enjeux de cyberdéfense dès le *Livre blanc* de 2008 ⁽⁷¹⁾, la France a donné une forte impulsion à ce domaine stratégique pour la résilience des systèmes vitaux de l'État et de ses acteurs économiques. L'autorité de référence, l'ANSSI a vu le jour en 2009 et le Commandement de la cyberdéfense des armées en 2017. La *Revue stratégique de cyberdéfense* de 2018 constitue un tournant décisif de cette montée en puissance. La France y affirme la volonté d'une autonomie

⁽⁶⁹⁾ JÉGER François et PERALDI Olivier, *Appétence et désaffection pour les études scientifiques et techniques en France : où en sommes-nous ?*, Institut chiffres et citoyenneté, octobre 2018, p. 37-42 (www.chiffres-citoyennete.fr/).

⁽⁷⁰⁾ FORTEZA Paula, HERTEMAN Jean-Paul et KERENIDIS Iordanis, *Quantique : le virage technologique que ne ratera pas la France – 37 propositions pour une stratégie nationale ambitieuse*, mission parlementaire, 2020, p. 57 (<https://forteza.fr/>).

⁽⁷¹⁾ *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*, p. 53 (<http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/>).

d'appréciation, de décision et d'action en matière de défense et de sécurité du cyber-espace. Cela se traduit par des capacités souveraines de détection et d'attribution d'attaques, mais également des capacités offensives permettant de disposer d'options de réponse militaire comme dans les autres milieux. Une doctrine nationale de découragement des attaques adverses et de réaction a aussi été développée. La Loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 a doté la cyberdéfense de 1,6 Md€ et d'effectifs supplémentaires afin de disposer de 4 000 cybercombattants d'ici 2025 ⁽⁷²⁾. Ce dernier point constitue un véritable enjeu de recrutement, de formation et de fidélisation, car le domaine fait l'objet d'une concurrence sévère avec les entreprises.

La crise du Coronavirus a, entre autres, démontré à quel point la continuité du fonctionnement du pays était dépendante de systèmes d'information et de communication fiables lorsque des millions de Français doivent télétravailler. Que se passerait-il si, au même moment, nos systèmes informatiques, nos câbles sous-marins ou nos satellites de communication subissaient une attaque massive ? La crise de Mai 68, avait permis d'accélérer la mise en œuvre du réseau maillé *Ritter* ⁽⁷³⁾ entre Paris et les commandements militaires régionaux par des liaisons hertziennes. Ce réseau offrait une redondance aux liaisons fixes stratégiques des armées, mais aussi de l'État, en cas de grève générale. Il est indispensable d'aller plus loin dans les capacités de résilience de la Nation dans ce domaine. Ainsi, le déploiement d'une constellation européenne de satellites en orbite basse, à l'instar des projets des milliardaires Elon Musk et Jeff Bezos offrirait une résilience plus forte à nos communications. Il faut prolonger cette réflexion au niveau interministériel et les armées possèdent les savoir-faire pour y contribuer.

*
**

En seulement deux décennies, le numérique est devenu un véritable enjeu géopolitique. La question de la souveraineté numérique représente pour la France et l'Europe un triple défi économique, sécuritaire et éthique. Malgré toutes les actions déjà réalisées, engagées ou projetées pour la restaurer, cette souveraineté souffre d'un manque de stratégie globale. Le rapport du Sénat préconise la création d'un forum institutionnel temporaire du numérique, associant tous les acteurs publics et privés concernés. Il faudrait lui confier l'élaboration d'un « Plan numérique », nouvelle « Œuvre commune ⁽⁷⁴⁾ » mobilisant la puissance publique, les entreprises et les citoyens autour d'objectifs partagés. Ce plan devra favoriser la création d'un écosystème de laboratoires de recherche, de *start-up* et faciliter l'émergence de champions français et européens. On pourrait imaginer la création d'un Airbus de l'IA.

Les armées et l'industrie de défense y auront un rôle majeur à jouer. La crise du Coronavirus va laisser le pays financièrement exsangue, pourtant, la mise en œuvre d'un tel plan permettrait de mobiliser les énergies pour une relance économique

⁽⁷²⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, « Loi de programmation militaire 2019-2025 : textes officiels », 16 février 2018, p. 31 du rapport annexé (www.defense.gouv.fr/).

⁽⁷³⁾ Réseau intégré des transmissions de l'Armée de terre.

⁽⁷⁴⁾ Dénomination attribuée au chantier de construction de la dissuasion nucléaire française, « œuvre commune » entre les armées et le CEA.

salvatrice tout en garantissant notre indépendance technologique. Or, nous avons pu constater combien une dépendance trop forte pouvait être critique. Cette démarche nationale devra comporter un volet européen afin de bénéficier de l'effet de levier de l'UE à chaque fois que c'est nécessaire. Thierry Breton, ancien PDG d'Atos, nommé commissaire au Marché intérieur au sein de la Commission européenne, a reçu pour mandat d'exploiter la transition numérique et de renforcer la souveraineté technologique de l'Europe ⁽⁷⁵⁾. C'est une réelle opportunité à saisir pour relever le défi de notre souveraineté numérique et ainsi appliquer la solution préconisée par Pierre Bellanger face à notre situation de dépendance : « Comment gagner une guerre perdue ? En gagnant la suivante ⁽⁷⁶⁾ ».

Éléments de bibliographie

BELLANGER Pierre, *La souveraineté numérique*, Stock, 2014, 264 pages.

COLIN Nicolas et VERDIER Henri, *L'âge de la multitude – Entreprendre et gouverner après la révolution numérique*, Armand Colin, 2^e édition 2015, 304 pages.

COMMISSION D'ENQUÊTE, *La souveraineté numérique* (Rapport), Sénat, 2019, 253 pages (www.senat.fr/).

CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT (CNUCED), *Rapport 2019 sur l'économie numérique*, 2019, 223 pages (https://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/der2019_fr.pdf).

GANASCIA Jean-Gabriel, GERMAIN Éric et KIRCHNER Claude, *La souveraineté à l'ère du numérique – Rester maîtres de nos choix et de nos valeurs*, Cerna (Commission de réflexion sur l'éthique de la recherche en science et technologies du numérique d'Allistene), 2018, 36 pages (www.allistene.fr/).

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE (SGDSN), *Revue stratégique de cyberdéfense*, 2018, 167 pages (www.sgdsn.gouv.fr/evenement/revue-strategique-de-cyberdefense/).

TIROLE Jean, *Économie du bien commun*, Puf, 2^e édition 2018, 672 pages.

TÜRK Pauline et VALLAR Christian, *La souveraineté numérique : le concept, les enjeux*, Mare et Martin, 2018, 240 pages.

VILLANI Cédric, *Donner un sens à l'Intelligence artificielle*, mission parlementaire, 2018, 242 pages (www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/).

⁽⁷⁵⁾ COMMISSION EUROPÉENNE, « Lettre de mission de M. Thierry Breton, commissaire désigné au marché intérieur », 7 novembre 2019, p. 4 (<https://ec.europa.eu/>).

⁽⁷⁶⁾ BELLANGER Pierre, « Comment gagner une guerre perdue ? », *Cahiers de l'INHESJ* n° 45, juin 2019, Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice (<https://inhesj.fr/articles/comment-gagner-une-guerre-perdue>).

Les enjeux de la physique quantique et les ruptures à anticiper

David DESJARDINS

| Colonel (air), auditeur de la 69^e session du CHEM.

Comme l'a rappelé le président de la République Emmanuel Macron l'occasion de son discours sur la stratégie de défense et de dissuasion à l'École militaire, le 7 février 2020 : « l'émergence de nouvelles technologies, comme [...] les applications de la physique quantique [...], est porteuse de nombreuses opportunités, mais également source de futures instabilités ⁽¹⁾ ». Même si les principes quantiques font déjà l'objet d'applications très utiles comme le laser, l'imagerie médicale ou la navigation, les progrès de la recherche ces dernières années laissent entrevoir une nouvelle génération d'applications disruptives qui donneront à ceux qui les maîtriseront un avantage certain dans les domaines économique, financier et également militaire.

Dans ce dernier domaine, les ruptures technologiques en matière de détection, de communication et de calcul sont, d'ores et déjà, une certitude. Seule subsiste une incertitude sur le calendrier. La physique quantique recèle ainsi le potentiel pour fournir la supériorité opérationnelle dont toutes les armées modernes sont en quête permanente. Conscientes de cette réalité, les grandes puissances engagent des moyens considérables dans la recherche. L'Europe s'efforce de suivre le tempo imprimé par les États-Unis et la Chine car attendre placidement n'est pas une option. Aussi, une bonne appréhension du changement de paradigme que sous-tendent les principes quantiques doit permettre d'anticiper la portée des technologies associées ainsi que les obstacles à lever. Dans ce cadre, la France est sur le point de se doter d'une feuille de route quantique interministérielle. Il appartient désormais au ministère des Armées de développer son propre plan d'action « technologies quantiques » pour permettre aux armées de faire leur révolution quantique à l'horizon 2040.

Comprendre les principes de la physique quantique

Les théories électromagnétiques, les lois de la mécanique et les règles de la thermodynamique ne permettent pas d'expliquer les phénomènes se déroulant dans le monde de l'infiniment petit. Révélée dans les années 1920 par des physiciens ⁽²⁾ créatifs et audacieux, la mécanique quantique décrit le comportement de la matière à l'échelle

⁽¹⁾ MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de Guerre », 7 février 2020 (www.elysee.fr/).

⁽²⁾ Max Planck, Albert Einstein, Niels Bohr, Erwin Schrödinger, Werner Heisenberg, Max Born, etc.

subatomique. Sa formalisation constitua une révolution tant elle fut un défi pour l'entendement. Elle heurta le sens commun et suscita des visions parfois très divergentes ⁽³⁾. Ainsi, comme le disait un grand physicien enseignant les principes quantiques à ses élèves : « si vous m'avez compris, c'est que je n'ai pas été clair ⁽⁴⁾ ».

À l'échelle microscopique, les particules se comportent à la fois comme des corpuscules et des ondes. Les notions – contre-intuitives – de superposition, d'intrication, de tunnel quantique et de décohérence permettent d'appréhender l'essentiel des caractéristiques singulières du monde quantique.

La **superposition d'états** décrit l'aptitude d'une particule à exister dans plusieurs états au même moment. Il est possible de déterminer par le calcul la probabilité qu'elle se trouve dans un état précis. Pour le comprendre simplement, au lieu d'une particule, considérons une pièce de monnaie. Si la pièce repose à plat sur une table, il est possible de déterminer quelle face est visible. Imaginons maintenant la pièce qui tourne sur la tranche. Il n'est pas possible de définir si la face visible est pile ou face. Il semble que ce soit les deux en même temps.

Concernant le principe d'**intrication quantique**, il caractérise le fait que plusieurs particules peuvent être liées de telle manière qu'il est impossible de les décrire séparément même si elles sont physiquement séparées par une grande distance. En s'appuyant sur l'analogie avec une pièce de monnaie, l'intrication signifierait que faire tourner une pièce située à Paris ferait tourner une autre pièce à Tokyo exactement de la même manière, exactement au même moment et pour la même durée.

L'**effet tunnel**, quant à lui, traduit l'aptitude d'un objet quantique à franchir une barrière de potentiel sans posséder *a priori* l'énergie suffisante pour cela. Ce phénomène s'explique par le comportement ondulatoire de la particule qui peut se situer, de manière probabiliste, d'un côté et de l'autre de la barrière. Il trouve une application concrète dans certains microscopes (« à effet tunnel ») et dans certains appareils électroniques du quotidien (mémoire informatique, clé USB). En déplaçant les atomes un à un, il devient possible de les observer. De même, en utilisant un réservoir d'électrons, ils sont déplacés et constituent l'information (les bits dans la mémoire). Par ailleurs, ce principe est au cœur des nanosciences.

Ces propriétés quantiques disparaissent dès que l'on tente d'expliquer les phénomènes physiques observés au niveau macroscopique. Les objets quantiques doivent en effet être considérés comme interagissant fortement avec leur environnement. Il est possible de démontrer mathématiquement comment une interaction modifie les caractéristiques ondulatoires des différents états, les rendant ainsi incohérents les uns par

⁽³⁾ Einstein et Bohr se sont opposés avec force – mais toujours avec une grande bienveillance – sur la description de la physique quantique, incomplète pour le premier et complémentaire de la réalité pour le second. En exposant deux conceptions distinctes du monde physique, cette controverse revêt une portée philosophique. Pour Einstein, qui rejette la description probabiliste, « Dieu ne joue pas aux dés ». PATY Michel, « Dieu joue-t-il au dé ? (La nature et les probabilités) », *Sciences et Avenir* n° 128, 2001, p. 6-7.

⁽⁴⁾ KLEIN Étienne, *Petit voyage dans le monde des quanta*, Flammarion, 2004, p. 14.

rapport aux autres. Cette démonstration forme la **théorie de la décohérence** ⁽⁵⁾ de tout système quantique. Elle met en évidence le caractère éphémère des états de superposition et d'intrication qui peuvent très vite disparaître sous l'effet d'interactions tant naturelles que provoquées par l'observation de l'objet quantique. Par exemple, la lumière ambiante ou celle émise par un dispositif de mesure contribue à la décohérence. La théorie permet de calculer avec précision le temps après lequel la probabilité des états superposés devient négligeable. La durée de superposition d'un système quantique doit donc être considérée comme limitée. Ainsi, la mesure d'une particule permet d'extraire l'information relative à son état au moment même de la mesure mais provoque également sa destruction.

En résumé, à l'échelle atomique, les particules se comportent comme des corpuscules et des ondes, elles sont dans plusieurs états à la fois selon des règles probabilistes. Elles peuvent être intimement liées entre elles sans aucun lien concret les reliant. Elles peuvent traverser des « murs » et, finalement, perdent toutes ces caractéristiques dès que soumises aux interactions extérieures. Cela étant posé, il est possible d'envisager tout le potentiel des principes quantiques pour réaliser, une fois surmontés quelques obstacles techniques, des actions à un niveau jusqu'alors hors d'accès.

Les applications et les freins technologiques

Les principes quantiques appliqués à des technologies permettent d'envisager de nouvelles méthodes de mesure, de traitement et de partage de données. Ces propriétés sont exploitées depuis les années 1950 avec la mise au point du laser, des transistors et des semi-conducteurs, ces derniers ayant permis de développer les ordinateurs. Aujourd'hui, il est possible d'aller encore plus loin dans l'utilisation des phénomènes quantiques en stockant, traitant et analysant un nouveau type de données. Là, réside la révolution en cours. Elle est de même nature que celle amenée par le traitement informatique de l'information.

L'extraordinaire précision des capteurs quantiques

L'exploitation des propriétés quantiques de certaines particules permet de détecter, de mesurer et de réaliser des images avec une extrême précision. Elles améliorent les capacités de systèmes existants tout en ouvrant la voie à de nouvelles fonctionnalités.

En utilisant des systèmes quantiques intriqués, il est possible de détecter d'infimes variations de l'environnement. Des dispositifs existent pour mesurer finement le temps, les champs gravitationnel et magnétique terrestres ainsi que les variations de lumière. Ils offrent, d'ores et déjà, des facteurs d'amélioration de 10 à 100 (et bientôt à 1 000) par rapport aux instruments de mesure classiques. Ainsi, au cœur de chaque

⁽⁵⁾ La théorie de la décohérence a été introduite par Heinz-Dieter Zeh en 1970. Elle a reçu ses premières confirmations expérimentales en 1996.

satellite *GPS* ⁽⁶⁾, se trouve une horloge, elle-même constituée d'atomes ⁽⁷⁾ superposés. Ce système quantique permet d'obtenir une référence temporelle extrêmement stable. Elle ne perd qu'une seconde en 100 millions d'années mais les scientifiques espèrent exploiter la technologie quantique pour faire encore mieux. De nouvelles générations d'horloges ne perdront qu'une seconde en un milliard d'années. Ce type de stabilité permet aux horloges d'être utilisées comme capteurs qui réagissent à de minuscules changements gravitationnels ou électromagnétiques. En intégrant de tels capteurs, il devient possible de développer des instruments de mesure comme des magnétomètres ⁽⁸⁾, des gravimètres ⁽⁹⁾, des accéléromètres ⁽¹⁰⁾ et des gyromètres ⁽¹¹⁾ d'une précision et d'une stabilité ⁽¹²⁾ accrues. Des entreprises, notamment européennes, commercialisent certains de ces dispositifs. Ils préfigurent de nouvelles solutions pour la navigation et la détection sous-marine ou celle de cavités souterraines.

L'imagerie constitue un autre domaine où l'apport des propriétés quantiques présente un fort potentiel d'amélioration. Des capteurs d'image utilisant l'effet tunnel, rendent possible l'observation à l'échelle moléculaire. Au niveau macroscopique, l'utilisation de photons intriqués de longueurs d'onde différentes permet, en réduisant les contraintes liées aux perturbations extérieures, de s'affranchir des conditions météorologiques pour observer une source lumineuse lointaine et ainsi réaliser une image à distance.

Enfin, un principe analogue utilisant des photons intriqués permet d'envisager la détection d'objet à distance. Une source émet un photon vers une cible. Lorsqu'il l'atteint, la modification de son état peut être observée à travers celui de son double. Tel un radar, la télé-détection par laser (*LIDAR* ⁽¹³⁾) détecte un mobile distant. Toutefois, la mesure ne renseigne ni sur la forme ni sur la taille du mobile ; seule sa présence est détectée et des informations sur sa vitesse et sa distance peuvent être recueillies. L'imagerie et le radar quantique restent des domaines expérimentaux car les systèmes disponibles autorisent difficilement une utilisation hors d'un laboratoire.

L'avènement du calcul quantique

L'informatique classique utilise les « bits » pour produire le résultat de calculs. Les bits sont binaires car l'électronique s'appuie sur des composants traversés par une charge électrique ou pas. Ils prennent donc les valeurs discrètes de 1 ou 0. Les ordinateurs quantiques fonctionnent grâce à des *quantums bits* ou *qubits*. En combinant les

⁽⁶⁾ Le principe de fonctionnement d'un récepteur *GPS* (*Global Positioning System*) repose sur la mesure des écarts de temps entre les signaux reçus de différents satellites pour déterminer sa position.

⁽⁷⁾ Césium ou rubidium.

⁽⁸⁾ Le magnétomètre est un appareil qui sert à mesurer l'intensité et la direction d'un champ magnétique, Wikipédia.

⁽⁹⁾ Le gravimètre est un instrument de mesure destiné à quantifier le champ gravitationnel terrestre, Wikipédia.

⁽¹⁰⁾ L'accéléromètre est un capteur qui, fixé à un mobile, en mesure l'accélération linéaire, Wikipédia.

⁽¹¹⁾ Le gyromètre est un instrument qui mesure une vitesse angulaire. Une centrale inertielle qui élabore des informations de cap, d'attitude et de position utilise trois gyromètres et trois accéléromètres, Wikipédia.

⁽¹²⁾ Les capteurs quantiques n'ont quasiment pas besoin de réétalonnage. Ils peuvent ainsi effectuer des mesures pendant de longues périodes.

⁽¹³⁾ *Light Detection and Ranging*.

principes de superposition et d'intrication, ces systèmes quantiques sont capables d'être à la fois 0 et 1 en même temps, et d'interagir entre eux. Un *qubit* correspond à deux bits, il devient donc possible avec n *qubits* de coder 2^n bits. Ainsi, l'ordinateur quantique à 53 *qubits* que Google a déclaré avoir fait fonctionner le 23 octobre 2019 équivaut à une capacité de calcul de neuf millions de milliards (2^{53}) de bits. Ce dernier est parvenu à exécuter (avant de se détruire, voir *infra*) un calcul en 3 minutes et 20 secondes contre 10 000 ans pour l'ensemble des plus puissants calculateurs actuellement disponibles ⁽¹⁴⁾. De plus, l'intrication des *qubits* permet de réduire le nombre d'opérations logiques accélérant encore les calculs. Le traitement d'un grand nombre d'opérations en même temps devient possible alors qu'un processeur classique les réalise successivement. L'informatique quantique constitue une évolution exponentielle de la puissance de calcul dans un contexte où la loi de Moore ⁽¹⁵⁾ est sur le point de ne plus être valide. Le calcul quantique introduit de nouvelles méthodes qui permettront de résoudre des problèmes complexes inaccessibles pour les ordinateurs classiques actuels les plus avancés.

Cependant la conception de calculateurs quantiques pose deux défis majeurs. Le premier a trait à la conception des *qubits* et le second touche à leur manipulation. Pour fabriquer ces systèmes quantiques, plusieurs technologies existent ⁽¹⁶⁾. Dans l'état actuel de la recherche aucune d'entre elles ne domine. De grandes incertitudes subsistent quant à la technologie qui ouvrira la voie de la suprématie quantique. De même, pour réaliser des calculs, il est nécessaire de manipuler les *qubits* en modifiant leurs états ou en les intriquant. Pour cela, des impulsions laser ou électromagnétiques sont utilisées afin de former des portes quantiques en regroupant plusieurs *qubits*. Ces portes permettent de générer les fonctions essentielles au calcul quantique. Le *qubit* doit être isolé du « bruit » extérieur pour conserver sa cohérence. Cela exige de maintenir, lors des calculs, une très basse température (proche de 0 K, soit environ - 273 °C) et d'isoler les *qubits* de toute vibration et onde électromagnétique. Dans l'état actuel des capacités techniques, les perturbations extérieures ne peuvent être totalement évitées. Elles produisent, en conséquence, des décohérences quantiques et génèrent des erreurs dans les résultats obtenus. Il faut donc corriger ces erreurs en utilisant des architectures redondantes, ce qui exige de disposer d'un grand nombre de *qubits*. Par ailleurs, il est impossible de cloner ou dupliquer un *qubit*. Ce dernier est également détruit dès qu'il est lu ; il ne peut donc pas être lu deux fois. Cela signifie que la lecture du résultat doit se faire à la fin du calcul par le biais d'un algorithme quantique spécifique, très différent des algorithmes classiques. Cet algorithme ne peut être lancé qu'une seule fois compliquant ainsi sa mise au point. Par conséquent, les méthodes classiques de programmation, consistant à recopier la valeur d'une variable, sont inadaptées au calcul quantique.

⁽¹⁴⁾ LAROUSSE David, « Google annonce une percée majeure dans le calcul quantique », *Le Monde*, 23 octobre 2019.

⁽¹⁵⁾ Énoncée en 1965 par Gordon E. Moore, physicien américain cofondateur de la société Intel, cette loi empirique prédit le doublement de la puissance de calcul des ordinateurs à prix constant tous les 18 mois. Or, aujourd'hui, la taille des composants électroniques semble avoir atteint une limite.

⁽¹⁶⁾ Les supraconducteurs, les cavités de diamants et les ions piégés sont les technologies les plus avancées. La technologie à base de photons offre une plus grande facilité de manipulation des *qubits* mais la maîtrise de leurs interactions est complexe. Les spins d'électrons, les atomes neutres et les fermions de Majorana, enfin, sont des technologies exploratoires.

Face à ces difficultés de conception et de mise au point, la simulation de calculateur quantique offre une piste concrète d'amélioration du fonctionnement des ordinateurs classiques tout en constituant un laboratoire pour développer le calcul quantique. Avant l'avènement de l'ordinateur quantique, il reste de nombreux problèmes à résoudre. Cela crée une véritable incertitude sur le point d'aboutissement des recherches en cours ⁽¹⁷⁾.

La sécurité absolue des communications

De façon générale, la sécurité des communications est assurée par le chiffrement des données échangées et le partage de clés de codage. Les principes de la physique quantique ouvrent la voie à de nouveaux protocoles encore plus sûrs. En effet, les photons, largement utilisés dans les communications optiques, offrent des méthodes cryptographiques spécifiques au monde quantique. En utilisant les phénomènes de superposition et d'intrication, il est possible de faire circuler un message qui pourra être décodé uniquement par l'émetteur et le récepteur. De plus, s'il est intercepté pendant son transfert, la mesure réalisée par un tiers aura pour effet d'annihiler la superposition et l'intrication informant ainsi l'émetteur de l'intrusion tout en rendant le message indéchiffrable. Le piratage d'une communication quantique est détecté et détruit la clé de chiffrement, instantanément ; le message arrive à son destinataire mais ne peut être lu. Cela reproduit, dans une certaine mesure, le principe du sceau en cire utilisé au Moyen-Âge pour identifier l'émetteur d'un message écrit et vérifier que celui-ci n'a pas été lu pendant le trajet vers le récepteur.

Cependant, compte tenu de l'atténuation de la lumière dans les fibres optiques, les taux de transfert de données quantiques et les distances de transmission restent assez faibles. La transmission de messages entiers n'est donc pas pleinement exploitable. Pour réduire ces contraintes, une pratique consiste à envoyer uniquement la clé cryptographique selon les principes quantiques. La distribution de clés cryptographiques quantiques (*Quantum Key Distribution* ou *QKD*) permet de coder et de décoder un message chiffré de manière classique et de les transmettre *via* des réseaux de télécommunication optique existants. Pour améliorer les performances, il est nécessaire d'utiliser des dispositifs optiques refroidis, encore au stade expérimental. Il est par ailleurs possible de générer des nombres aléatoires quantiques pour constituer les clés de chiffrement.

Outre l'interception, le décodage ⁽¹⁸⁾ des clés de chiffrement classiques représente un risque d'autant plus grand que le calcul quantique pourrait fournir une puissance de calcul telle, qu'elles n'y résisteront pas. Là encore, la distribution de clés

⁽¹⁷⁾ « Rien ne permet d'affirmer que le développement d'ordinateurs quantiques sera possible d'ici 2030. », SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE (SGDSN), *Chocs futurs : Étude prospective à l'horizon 2030 : impacts des transformations et ruptures technologiques sur notre environnement stratégique et de sécurité*, 2017, p. 181 (www.sgdsn.gouv.fr/uploads/2017/04/sgdsn-document-prospectives-v5-bd.pdf).

⁽¹⁸⁾ Mathématicien américain, Peter Shor a développé en 1994 un algorithme quantique capable de résoudre le problème de factorisation, utilisé dans la majorité des systèmes de sécurité informatique. Il permettra à l'informatique quantique de décoder la plupart des clés de chiffrement classique.

quantiques apporte une parade efficace. Toutefois, une alternative consiste à développer des algorithmes mathématiques résistant au calcul quantique. Ce dernier n'étant capable d'effectuer que des calculs à base de factorisation, certains problèmes mathématiques restent insolubles pour l'ordinateur quantique. De tels algorithmes constituent le fondement de la cryptographie *post*-quantique.

Des défis techniques à relever

La conception et la mise au point de dispositifs utilisant des systèmes quantiques se heurtent à de nombreux obstacles. En effet, la nature complexe et évanescence des propriétés quantiques rend tout particulièrement difficile le développement de technologies les employant. Un système quantique est extrêmement sensible aux perturbations extérieures bien plus que les systèmes électroniques classiques. Des variations mécaniques, thermiques ou encore électromagnétiques perturbent les objets quantiques et génèrent des erreurs qu'il est nécessaire de corriger. Cela freine, notamment, le développement de l'informatique quantique. Pour pallier ces contraintes, des dispositifs complexes souvent volumineux et lourds doivent accompagner les systèmes quantiques. En outre, des sources d'énergie de grande capacité sont requises pour faire fonctionner ces ensembles. Ainsi, la plupart des systèmes ne fonctionnent que dans l'environnement d'un laboratoire. Dans ce contexte, une large utilisation des technologies quantiques reste une perspective plus ou moins lointaine, 2030 semblant marquer un tournant pour certains spécialistes ⁽¹⁹⁾. Enfin, le fonctionnement singulier des systèmes quantique requiert de développer des algorithmes et une couche logicielle spécifiques dont la conception porte son propre lot de défis.

La recherche quantique ressemble donc plus à un marathon qu'à un sprint. Les États qui dominent sur la scène économique mondiale ont pris la mesure du caractère stratégique que revêt aujourd'hui la recherche quantique. Ils se sont résolument lancés dans cette course afin de tirer un avantage décisif des technologies issues de l'univers quantique.

L'écosystème mondial, européen et français du quantique

Aux États-Unis, le Congrès a adopté, en décembre 2018, le *National Quantum Initiative Act*. Il prévoit une forte croissance du secteur quantique et identifie le besoin de chercheurs à former. Il a été décidé de stimuler la recherche avec un premier plan quinquennal de plus d'un milliard de dollars. En parallèle, le *National Institute of Standards and Technology (NIST)* est chargé de piloter et de contrôler les sujets relatifs à la définition des normes et à la standardisation des applications quantiques ⁽²⁰⁾. L'écosystème quantique américain regroupe ⁽²¹⁾ 40 *start-up*, 50 fonds de capital-risque,

⁽¹⁹⁾ « McKinsey estime qu'il existera entre 2 000 et 5 000 ordinateurs quantiques dans le monde d'ici 2030 » in BERGOUNHOX Julien, « L'informatique quantique pèsera 1 000 milliards de dollars en 2035 », *L'Usine Digitale*, 9 mars 2020 (www.usine-digitale.fr/).

⁽²⁰⁾ Cf. NIST, « Quantum information science » (www.nist.gov/topics/quantum-information-science).

⁽²¹⁾ FORTEZA Paula (dir.), *Quantique : le virage technologique que la France ne ratera pas*, rapport parlementaire, janvier 2020, 64 pages.

4 grandes sociétés industrielles (Google, IBM, Microsoft et Intel). À cela s'ajoutent les efforts considérables consentis par le secteur de la défense et orchestrés par la *DARPA* ⁽²²⁾. Les États-Unis sont à la pointe de la recherche quantique, notamment dans le domaine de l'ordinateur quantique. Ainsi, IBM, Microsoft et Google se livrent une compétition effrénée pour atteindre en premier la suprématie quantique.

Concernant la **Chine**, la recherche quantique représente une priorité stratégique assumée qui doit contribuer à l'objectif général de devenir la première puissance du monde en 2049. Le quantique est, en effet, érigé en priorité du 13^e plan quinquennal de la Chine (2016-2020) ⁽²³⁾. Ainsi, les domaines de la communication, de la détection et du calcul quantique sont l'objet d'expérimentations de grande ampleur. La Chine est particulièrement active dans le domaine de la distribution quantique de clés de chiffrement (*QKD*), en témoignent le nombre de brevets déposés ⁽²⁴⁾ et les expérimentations de démonstrateurs terrestres et spatiaux. En 2016, le programme *QUESS* (*Quantum Experiments at Space Scale*) établit une ligne de communication quantique avec le satellite *Micius*, reliant ainsi Pékin et Vienne pour diffuser des clés de chiffrement d'images et d'une conversation vidéo. Le satellite a également permis de transmettre, à l'aide de lasers, des paires de photons intriqués entre deux stations sol distantes de 1 200 km ⁽²⁵⁾. Une liaison quantique par fibre optique entre Pékin et Shanghai (2 000 km) a par ailleurs été ouverte en 2017. L'objectif annoncé consiste à disposer d'un réseau mondial de communication quantique à des fins civiles et militaires à l'horizon 2030, posant ainsi les bases d'un *Internet* quantique chinois ⁽²⁶⁾.

Dans un autre domaine stratégique, des chercheurs chinois ⁽²⁷⁾ annoncent l'avènement du premier prototype d'ordinateur quantique constitué de composants exclusivement chinois d'ici fin 2020. Ils considèrent que la maîtrise de cette technologie donnera un avantage identique à celui de la machine à vapeur sur la voiture à cheval. En matière de recherche fondamentale, la Chine semble en passe de rattraper son retard sur les États-Unis.

Concernant les capteurs quantiques, la Chine communique et met en scène son avance en matière de détection. Elle se serait ainsi dotée d'un radar quantique fonctionnel ⁽²⁸⁾ rendant obsolète le concept de furtivité des vecteurs aériens. La compétition quantique dans laquelle sont engagés Américains et Chinois semble se jouer également sur le terrain de la communication.

⁽²²⁾ *DARPA* : *Defense Advanced Research Projects Agency*. Aucune information ne filtre sur les budgets et les recherches dédiés au quantique au sein du secteur de la défense.

⁽²³⁾ WANG Yiwei, « XIII^e Plan quinquennal : des opportunités pour l'Europe », *La Chine au présent*, 8 mars 2016 (www.chinatoday.com.cn/french/picnews/article/2016-03/08/content_716714.htm).

⁽²⁴⁾ « In 2018, China registered 517 quantum communications and cryptography patents; the US registered 117 and Europe only 31 » in BURTON Charlie, « How China become a subatomic superpower with quantum technology », *GQ UK edition*, 2 août 2019 (www.gq-magazine.co.uk/article/quantum-technology-china).

⁽²⁵⁾ CASTELVECCHI Davide, « China's quantum satellite clears major hurdle on way to ultrasecure communications », *Nature*, 15 juin 2017.

⁽²⁶⁾ KHALATBARI Azar, « L'*Internet* quantique sera chinois », *Sciences et Avenir*, 13 août 2017 (www.sciencesetavenir.fr/).

⁽²⁷⁾ « La Chine intensifie la compétition quantique avec les États-Unis », *French.China.org*, 11 novembre 2019 (http://french.china.org.cn/business/txt/2019-11/11/content_75396319.htm).

⁽²⁸⁾ IKONICOFF Román, « Les Chinois auraient construit un "radar quantique" », *Science&Vie*, 14 juillet 2018.

Depuis 2010, de nombreux brevets liés aux capteurs et à l'informatique quantiques sont par ailleurs déposés par la Chine. Le budget consacré à la recherche quantique est estimé à 2 milliards d'euros pour les cinq années du plan en cours ⁽²⁹⁾. Toutefois d'autres sources évoquent plus de 10 Md€ ⁽³⁰⁾. Par ailleurs le secteur privé et notamment certaines entreprises du numérique telles Baidu, Alibaba et Huawei Technologies consacrent des budgets considérables à la recherche et au développement des technologies quantiques ⁽³¹⁾.

Autre compétiteur, la **Russie** laisse filtrer peu d'informations sur sa stratégie dans le domaine quantique, mais nul doute que les technologies quantiques, potentiellement disruptives, intéressent le pouvoir russe. Ce dernier peut pour cela compter sur des mathématiciens et physiciens aux compétences reconnues. Le gouvernement a annoncé en décembre 2019 qu'il consacrerait 50 Md de roubles (600 millions €) à la recherche quantique sur les cinq prochaines années ⁽³²⁾ pour ainsi rester dans la course.

En **Europe**, l'Union européenne a lancé en 2018 le programme ⁽³³⁾ *Quantum Technologies flagship* doté d'un milliard d'euros sur dix ans. Organisé autour de quatre grands domaines ⁽³⁴⁾, le programme vise à financer les recherches et à fédérer les efforts des États-membres. La vision à long terme consiste au déploiement d'un *Internet* quantique qui relierait, en Europe, les capteurs, ordinateurs et simulateurs quantiques dans un large partage des ressources. Parallèlement, des plans nationaux regroupent au sein de partenariats des acteurs académiques et des sociétés telles que Microsoft, IBM et Intel. C'est le cas en Allemagne, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et également en France.

La **France** bénéficie d'un écosystème cohérent. Il est structuré autour de centres de recherche ⁽³⁵⁾ de grande qualité, de quelques groupes industriels ⁽³⁶⁾ volontaires et de *start-up* ⁽³⁷⁾ performantes. Grands groupes et *start-up* français commercialisent d'ores et déjà des applications quantiques avec succès. À titre d'exemple, Atos propose la seule plateforme de simulation quantique du marché ⁽³⁸⁾ et investit fortement dans

⁽²⁹⁾ VILLANY Cédric, « Les technologies quantiques introduction et enjeux », *Les notes scientifiques de l'Office* n° 13, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, mars 2019, 7 pages (<http://questions.assemblee-nationale.fr/>).

⁽³⁰⁾ Dans son rapport annuel, *The Military Balance 2019*, l'*International Institute for Strategic Studies* (IISS) évoque le projet chinois de construction d'un centre de recherche pour les sciences quantiques de l'information à Hefei dans la province de Anhui (région au sud de Pékin et à l'ouest de Shanghai), un projet à 10 Md\$.

⁽³¹⁾ LACROIX Hélène (D^r), « Les BATX chinois dans la course à l'informatique quantique : de la recherche au capital-risque en passant par la pharmacie et la fintech », *The Red (Team) Analysis Society*, 17 juillet 2019 (www.redanalysis.org/fr/2019/07/17/chinese-batx-race-to-quantum/).

⁽³²⁾ SCHIERMEIER Quirin, « Russia joins race to make quantum dreams a reality », *Nature*, 17 décembre 2019 (www.nature.com/articles/d41586-019-03855-z).

⁽³³⁾ Cf. EUROPEAN COMMISSION, « Shaping Europe's digital future – Policy, Quantum Technologies Flagship » (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/quantum-technologies>).

⁽³⁴⁾ Le calcul quantique ; la simulation des interactions quantiques à l'échelle moléculaire ; les communications quantiques ; et les capteurs quantiques.

⁽³⁵⁾ Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), Office national d'études et de recherches aérospatiales (Onéra), Institut national de recherche en sciences et technologies du numérique (Inria), Université Paris-Saclay, etc.

⁽³⁶⁾ Thales, Atos, etc.

⁽³⁷⁾ Muquans, Quandela, Pasqal, VeryQloud, Aurea Technology, etc.

⁽³⁸⁾ ATOS Quantum Learning Machine.

le développement d'algorithmes quantiques, véritable système d'exploitation des ordinateurs quantiques. Atos s'est également lancé dans la fabrication d'un accélérateur quantique de type *Noisy Intermediate-Scale Quantum (NISQ)* pour 2023. Pour sa part, la *start-up* Muquans a développé des horloges atomiques de très haute précision ainsi que des gravimètres quantiques pleinement opérationnels. Enfin, les algorithmes de calcul ainsi que certaines technologies habilitantes comme la cryogénie ou l'ultravide sont des domaines bien maîtrisés dans l'Hexagone. En matière de financement, un fonds de capital-risque « Quantonation » spécialisé dans les technologies quantiques a été créé en 2018 ⁽³⁹⁾. Il a vocation à lever 40 M€ pour soutenir sur quatre ans les *start-up* à leur début. Il faut également souligner l'engagement de la banque publique d'investissement Bpifrance à épauler l'entrepreneuriat français dans ce secteur.

Par ailleurs, le 9 janvier 2020, les conclusions du rapport quantique rédigé par la députée Paula Forteza ont été présentées ⁽⁴⁰⁾. Ce rapport met en lumière six recommandations stratégiques autour du calcul quantique, du développement de technologies, du développement des usages, de l'innovation, de la sécurité économique et de la gouvernance. À cette occasion, un groupe de travail composé de représentants de l'État, de chercheurs et de financiers a été mis en place. Il est chargé de produire une feuille de route avant l'été 2020. Il devrait permettre une déclinaison dans la loi pluriannuelle de programmation de la recherche et le lancement d'un véritable plan quantique français.

Pour ce qui concerne le ministère des Armées, l'Agence de l'innovation de défense (AID) est en première ligne pour stimuler la recherche et éveiller les consciences. Son directeur, Emmanuel Chiva, ne ménage pas ses efforts dans ce sens. Il rappelle que « rater la révolution quantique nous empêche de dormir » ⁽⁴¹⁾. Le ministère des Armées finance 230 nouvelles thèses sur le quantique chaque année. Selon M. Chiva, « la ministre Florence Parly a demandé à l'AID de lancer, d'ici mi-2020, un appel à projet pour développer les meilleurs capteurs quantiques possible avec l'Agence nationale de la recherche ».

L'Europe, dans son ensemble, consacre des budgets qui lui permettent de nourrir de réelles ambitions. Il est toutefois essentiel d'unir les efforts et de sélectionner les domaines de recherches à privilégier. En revanche, les Nations européennes pourront difficilement se doter des infrastructures de recherche tant les investissements requis sont considérables. Cette situation a pour conséquence regrettable le départ de chercheurs européens vers les centres de recherches américains où ils trouvent des conditions d'expérimentation optimales.

⁽³⁹⁾ Rubrique « About » du site officiel de Quantonation (www.quantonation.com/#about).

⁽⁴⁰⁾ FORTEZA Paula, HERTEMAN Jean-Paul et KERENIDIS Iordanis, *Quantique : le virage technologique que ne ratera pas la France – 37 propositions pour une stratégie nationale ambitieuse*, mission parlementaire, 2020, 64 pages (https://forteza.fr/wp-content/uploads/2020/01/A5_Rapport-quantique-public-BD.pdf).

⁽⁴¹⁾ Séminaire *Deep Tech Week* réunissant l'écosystème français du quantique au sein des locaux de Bpifrance, 11 mars 2020. Cf. POIREAULT Kevin, « Deep Tech Week : l'écosystème français du quantique veut accélérer la R&D », *Industrie & Technologie*, 11 mars 2020 (www.industrie-techno.com/).

Des ruptures pour la défense

Considérant le potentiel des technologies quantiques et l'engouement des États pour s'en doter, nul doute que la seconde révolution quantique est en cours. Ces technologies, de nature disruptive ⁽⁴²⁾, conféreront un avantage stratégique à ceux qui les maîtriseront, ce qui induit d'indéniables enjeux d'autonomie, de souveraineté et de croissance économique. Dans le domaine de la sécurité et de la défense, elles sont de nature à générer des ruptures, c'est-à-dire qu'elles autoriseront de nouveaux modes d'actions, ou bien elles amélioreront des modes d'actions existants. Dans les deux cas, elles conféreront une avance significative et un avantage opérationnel décisif. Les applications quantiques recèlent le potentiel pour donner une supériorité opérationnelle décisive à une force militaire. L'utilisation des propriétés quantiques provoquera un bouleversement des méthodes et des capacités militaires dans des domaines aussi variés que les communications, le renseignement, la détection, la navigation autonome ainsi que l'intelligence artificielle (IA).

Vers des communications ultra-sécurisées

La sécurité des systèmes d'information et des données est un élément essentiel dans la protection et la défense d'une Nation. Les technologies quantiques portent la promesse de communications ultra-sécurisées. La maturité des applications de distribution de clés de chiffrement laisse entrevoir, à moyen terme, des solutions pour les échanges à courtes distances, de l'ordre de plusieurs kilomètres. Pour les communications à longues distances, même si des expérimentations impliquant des liaisons satellitaires ont été conduites, un usage à grande échelle n'est pas envisageable avant au moins une décennie. Ces nouvelles technologies conduiront à repenser la façon de communiquer et de relier des systèmes entre eux, et ce de manière autonome. En utilisant la téléportation quantique ⁽⁴³⁾, il sera possible de relier en permanence différentes parties d'un même système ainsi que plusieurs systèmes entre eux. Ces nouveaux moyens de communiquer remettront en question les architectures de communication en vigueur actuellement. Elles apporteront, en outre, des solutions encore plus sûres pour les communications sensibles telles que celles liées à la dissuasion nucléaire et, plus particulièrement, à l'acheminement de l'ordre présidentiel de tir.

Un saut quantique pour le renseignement

Les capteurs quantiques capables de révéler d'infimes variations des spectres lumineux et électromagnétiques ouvriront le chemin à des applications qui décupleront certaines capacités de renseignement. Des images lointaines prises dans des conditions météorologiques défavorables ainsi que des interceptions électromagnétiques

⁽⁴²⁾ « Although economical applications and widespread use are still years away, there is little doubt that they [quantum technologies] will have disruptive effect when they are employed at scale », IISS, *The Military Balance 2019*, chapter one, part III « *Quantum Computing and Defence* », février 2019.

⁽⁴³⁾ Protocole de communications consistant à transférer l'état quantique d'un système vers un autre système similaire et séparé spatialement du premier en mettant à profit l'intrication quantique, Wikipédia.

seront possibles pour tout système doté de tels capteurs. Compte tenu de l'importance du renseignement au niveau tactique comme stratégique, celui qui maîtrisera ces technologies aura un avantage considérable. De même, le calcul quantique augmentera la puissance de calcul au service du traitement de masse de données collectées toujours plus nombreuses.

L'apport du quantique à la détection dans les airs, sous la terre et les océans

De la même manière, l'emploi de capteurs quantiques fera qu'il sera plus complexe de se dissimuler dans les airs, sur et sous la terre mais aussi dans les océans. Des usages civils de gravimètres quantiques, permettent déjà l'exploration souterraine et la détection de cavités enfermant des hydrocarbures ⁽⁴⁴⁾. Une miniaturisation de ces technologies permettrait de détecter des installations souterraines ennemies. Dans les domaines de la surveillance aérienne et sous-marine, de nombreux obstacles techniques restent encore à lever avant d'aboutir à un usage généralisé du radar quantique. En revanche, des capteurs quantiques encore immatures peuvent constituer des briques technologiques intégrées aux systèmes de détection classiques afin d'en améliorer les performances et de poursuivre leur développement. Un radar quantique ou un *LIDAR* génère moins d'émissions qu'un radar classique pour obtenir le même résultat ; on obtient ainsi une meilleure précision aux mêmes niveaux de puissance. Ce radar peut également fonctionner avec un très faible niveau de puissance le rendant plus discret et donc plus difficile à contrer par un adversaire. Ce principe est de nature à révolutionner la guerre sous-marine.

La détection quantique doit, par conséquent, conduire à revisiter le concept de furtivité des vecteurs aériens ou celui de la dilution des sous-marins dans leur milieu respectif. Furtivité contre quels systèmes de détection ? Il sera nécessaire de penser la furtivité davantage en termes de leurrage et de camouflage plutôt que d'indétectabilité. Pour cela, des technologies quantiques permettant la maîtrise des interactions lumière-matière seront très utiles. Au bilan, des besoins et des cas d'usage doivent être définis afin de guider la recherche et le développement d'applications.

La navigation quantique autonome

Les capteurs gravitationnels quantiques peuvent également être utilisés comme gyroscopes, jetant les bases de systèmes de navigation inertielle très précis qui s'affranchissent de signaux comme ceux du *GPS* ou de *Galileo*, sensibles au brouillage. Même s'il existe des moyens efficaces de navigation classique, l'utilisation de systèmes quantiques les rend encore plus précis et ce, dans un éventail d'emploi élargi. Ils offrent la redondance indispensable à l'efficacité opérationnelle. Ils apporteront également un plus grand niveau de sécurité et de sûreté aux systèmes autonomes pour les intégrer dans des espaces communs.

⁽⁴⁴⁾ Muqans, « Absolute Quantum Gravimeter. Applications—Exploration and management of underground resources: Hydrocarbon and mineral exploration » (www.muqans.com/product/absolute-quantum-gravimeter).

Le traitement massif de données

De nombreuses incertitudes demeurent quant à la capacité de développer un ordinateur quantique d'emploi courant. Son développement relève parfois davantage du battage médiatique que de la réalité. On peut toutefois se souvenir de la taille et de la puissance des premiers ordinateurs et les comparer avec celles d'un *smartphone* que beaucoup possèdent désormais au fond de leur poche. Il semble donc raisonnable de penser qu'à l'horizon de vingt ans, le calcul quantique fournira une puissance de calcul encore jamais atteinte. En attendant l'avènement de l'ordinateur quantique, des capacités de calcul quantique intermédiaires seront progressivement disponibles et offriront de nouvelles possibilités de modéliser, d'optimiser et de simuler des systèmes complexes. Les simulateurs quantiques permettent d'ores et déjà d'accélérer les calculs de supercalculateurs classiques tout en poursuivant le développement de l'ordinateur quantique. Leur aptitude à résoudre des problèmes complexes permettra notamment de développer des applications d'aide à la décision. Il sera possible, par exemple, d'optimiser des flux logistiques sur un théâtre d'opérations ou bien de simuler des plans d'opérations. À terme, le calcul quantique permettra le traitement massif de données, dans un temps extrêmement court, rendant ainsi l'IA et les systèmes autonomes pleinement fonctionnels. L'ordinateur quantique constitue le levier indispensable au développement futur de ces nouvelles technologies. En matière de sécurité des communications, le risque que fait peser l'ordinateur quantique universel sur la cryptographie classique doit conduire à anticiper une parade sans tarder.

Enfin, les perspectives offertes par le calcul quantique ne sont pas toutes définies. Des applications ou cas d'usage inattendus ne manqueront pas de surgir, chacun de nature transformationnelle. Pour reprendre l'analogie avec l'informatique classique, rare sont ceux qui avaient anticipé l'invention du *smartphone* et ces applications. Il a pourtant fondamentalement changé, à l'échelle planétaire, la manière de communiquer.

Même si la pleine promesse des technologies quantiques en matière de sécurité et de défense reste inconnue, son pouvoir disruptif est indéniable et exige de rester dans la course à défaut de la mener.

Anticiper les ruptures et rester dans la course

Alors que les Européens sont toujours en train de s'adapter à la révolution numérique, la tentation est forte de se contenter d'injonctions incantatoires au sujet d'une révolution quantique qui promet d'être tout aussi disruptive, voire davantage. Les Nations européennes, individuellement ou collectivement, ne parviendront à suivre ni le rythme imprimé, ni le niveau de moyens engagés par les États-Unis et la Chine dans le développement des technologies quantiques. Le risque de décrochage est grand et l'exemple de la 5G ou encore l'absence d'équivalents européens des Gafam ⁽⁴⁵⁾

⁽⁴⁵⁾ Google, Amazon, Facebook, Apple et Microsoft (États-Unis).

ou des BATX ⁽⁴⁶⁾ n'est pas de nature à rassurer. Il semble donc indispensable de donner corps à l'initiative de l'UE (*Quantum Technologies flagship program*) en fédérant les efforts consentis par les États-membres. Pour cela, la priorisation des domaines de recherche doit être poursuivie et précisée. Outre le calcul quantique et le développement d'un *Internet* quantique à l'horizon 2035-2040, le fort potentiel des capteurs quantiques dans les années à venir doit être exploité. Ce secteur est à suivre de près, notamment pour la nature duale de ses applications, civiles et militaires.

Autre point de vigilance, celui lié aux sujets de normalisation et de standardisation. Le nombre considérable de brevets américains et chinois doit être le signal pour réagir. L'enjeu est double : il s'agit de préserver une autonomie dans des domaines stratégiques et également de maintenir l'interopérabilité avec l'allié américain. Les technologies de cryptographie quantique comme les algorithmes indispensables aux ordinateurs quantiques contribueront à établir la norme dans le domaine de la communication et du calcul. Enfin, la maîtrise des technologies habilitantes permettra également de façonner le standard des applications quantiques.

Concernant la France, et plus spécifiquement le ministère des Armées, il apparaît essentiel de se doter d'un plan d'actions « technologies quantiques » pragmatique qui doit permettre aux armées d'intégrer cette révolution technologique à l'horizon 2040. Déclinaison de la feuille de route interministérielle, ce plan d'action pourrait s'articuler autour de quatre grands thèmes : la recherche, le domaine capacitaire, les doctrines et la coopération internationale.

Sur le plan de la **recherche scientifique**, le ministère des Armées doit poursuivre et densifier ses relations avec les centres de recherche nationaux ainsi que le monde industriel. Pour ce faire, l'AID doit être le catalyseur et proposer, en lien étroit avec les armées, un catalogue de cas d'usage. Ce dernier regrouperait les besoins militaires futurs pour lesquels les technologies quantiques apporteraient une solution et un niveau de performance susceptibles de donner l'avantage sur le terrain.

Dans le **domaine capacitaire**, les futurs programmes d'équipement devront intégrer un volet en lien avec les technologies quantiques. Il s'agit de définir quelle part prendront ces technologies dans les futurs programmes tels que le *SCAF* ⁽⁴⁷⁾, le *MGCS* ⁽⁴⁸⁾, le porte-avions nouvelle génération et le Sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE) de 3^e génération. Ces nouvelles capacités, intégreront-elles nativement des systèmes quantiques pour communiquer, détecter et naviguer ? Ou bien le choix, portera-t-il sur une intégration après la mise en service, à mi-vie, ou sur l'exclusion des technologies quantiques ? Autant de sujets qui méritent d'être étudiés sans délai pour des systèmes qui équiperont les forces armées à l'horizon 2040.

De même, l'apport prévisible des technologies quantiques doit conduire à une profonde **réflexion doctrinale et conceptuelle**. Les efforts déployés par la Chine et la

⁽⁴⁶⁾ Baidu, Alibaba, Tencent et Xiaomi (Chine).

⁽⁴⁷⁾ *Système aérien de combat du futur*, projet franco-allemand d'un ensemble de systèmes d'arme aérien connectés entre eux, rejoint par l'Espagne.

⁽⁴⁸⁾ *Main Ground Combat System*, char de combat visant à remplacer les *Leclerc* français et les *Leopard 2* allemands.

Russie laissent entrevoir la fin de la suprématie occidentale. Les interventions se feront dans des milieux de plus en plus contestés. L'enjeu consiste à préserver un avantage stratégique pour ne pas subir le tempo opérationnel d'un adversaire qui maîtriserait des technologies de rupture. Il s'agit donc de repenser la manière de combattre à l'aune du quantique car, comme le souligne le général Lecointre ⁽⁴⁹⁾, c'est l'accélération du tempo décisionnel qui assurera la supériorité opérationnelle. Aussi, les architectures de communication, de commandement et de contrôle seront à réinventer. Comment relier les systèmes de force entre eux ? Quelle sera la place de l'autonomie lorsque la puissance de calcul permettra la gestion massive de données dans un laps de temps très court ? Comment sera présentée la situation d'ensemble aux décideurs politiques et militaires et quels seront les outils d'aide à décision ? Autant de questions qui nécessitent des études approfondies suivant différents scénarios de montée en puissance des technologies quantiques. Également, dans des domaines tels que le cyberespace ou l'espace exo-atmosphérique ⁽⁵⁰⁾, pour lesquels les armées se dotent de plans ambitieux, l'apport potentiel du quantique reste une question ouverte qui inquiète certaines autorités ⁽⁵¹⁾. Les technologies quantiques contribueront très probablement à la montée en gamme des opérations dans ces deux domaines. Elles permettront même de donner corps aux opérations multidomaines. Enfin, la dissuasion nucléaire devra passer au filtre quantique : quels progrès sont susceptibles d'apporter les technologies quantiques dans le domaine de la sécurisation des communications ? Quelles menaces fait peser la détection quantique sur les vecteurs de la dissuasion ?

L'ensemble de ces sujets liés à la recherche, au développement capacitaire et à la doctrine ne peut se concevoir de manière isolée. Il doit largement alimenter la **coopération internationale** et particulièrement européenne. Aussi, le thème de l'interopérabilité doit-il être au cœur des préoccupations. Elle est indispensable et le fruit d'efforts constants. La standardisation et la normalisation des techniques qui seront utilisées constituent par conséquent autant d'enjeux majeurs. Le travail de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (Otan) en matière d'interopérabilité est un atout essentiel et la présence du Commandement allié de la transformation (ACT) à Norfolk sur le sol américain doit permettre de suivre ces sujets tout en renforçant le lien avec les initiatives américaines dans le domaine quantique.

⁽⁴⁹⁾ « La numérisation de l'espace de bataille est une réalité ancienne qui permet notamment d'avoir la vision la plus claire possible de la totalité du champ de bataille, des positions des alliés comme des ennemis, des niveaux de soutien logistique nécessaires à chacune des formations, et qui permet de détenir une supériorité opérationnelle au regard d'un aspect qui nous semble aujourd'hui majeur, à savoir l'accélération du tempo décisionnel. C'est cette accélération qui, dans un conflit de haute intensité, nous semble être de nature à assurer la supériorité opérationnelle. » COMMISSION DE DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de programmation militaire », 21 février 2018, Assemblée nationale (www.assemblee-nationale.fr/).

⁽⁵⁰⁾ « L'échiquier spatial international est en voie de bouleversement du fait des progrès quantiques des principales puissances et du rattrapage rapide des puissances spatiales de second rang. » ZAJEC Olivier, « Le paysage spatial militaire international : un bouleversement multipolaire entre ruptures technologiques et continuité de puissance », *Les Cahiers de la RDN (L'air et l'Espace enjeux de souveraineté et de liberté d'action de la France)* (www.defnat.com/).

⁽⁵¹⁾ « Dans le champ cyber, s'il est une technologie qui fera la différence, c'est l'informatique quantique, car elle changera totalement la donne en termes de puissance de calcul et produira des effets aussi importants que l'arrivée de la poudre sur le champ de bataille. » propos du député Thomas Gassilloud. Cf. COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, « Audition de M. Louis Gautier, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, sur le projet de loi de programmation militaire et sur la revue stratégique de cyberdéfense », 21 février 2018, Assemblée nationale (www.assemblee-nationale.fr/).



Les technologies utilisant les principes quantiques auront, à n'en pas douter, un impact majeur sur la défense en permettant de sécuriser certaines communications, de casser les codes d'autres, de détecter des systèmes dans l'air, sous la terre et sous les mers ainsi qu'en facilitant la prise de décision. Il est cependant impossible de prédire ni la magnitude de ces ruptures, ni le calendrier de leur mise en œuvre. Cependant, face aux enjeux que cela représente, il est primordial de rester dans la course et de contribuer, d'une façon ou d'une autre, au développement de technologies qui revêtent bien souvent un caractère dual. Pour les armées, réfléchir à des cas d'usage est une étape indispensable. Cette démarche doit permettre de guider la recherche et, surtout, de penser le format et l'organisation des armées de demain. Le contexte stratégique sera différent. Il sera marqué par la fin de la supériorité occidentale et obligera à agir dans des milieux contestés. Les technologies quantiques mais aussi l'IA ou encore les systèmes de systèmes mêlant combattants et plateformes autonomes doivent susciter une profonde réflexion sur ce que seront les armées en 2040 : quels contrats, quel format, quels concepts d'emploi et quels équipements ? Là se trouve, peut-être, la véritable révolution qu'il convient d'anticiper.

Éléments de bibliographie

BUCHHOLZ Scott, MARIANI Joe, ROUTH Adam, KEYAL Akash et KISHNANI Panjkaj, « The realist's guide to quantum technology and national security », Deloitte Insights, 2020, 19 pages (www2.deloitte.com/).

FORTEZA Paula, HERTEMAN Jean-Paul et KERENIDIS Iordanis, *Quantique : le virage technologique que ne ratera pas la France – 37 propositions pour une stratégie nationale ambitieuse*, mission parlementaire, 2020, 64 pages (https://forteza.fr/wp-content/uploads/2020/01/A5_Rapport-quantique-public-BD.pdf).

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS), *The Military Balance 2019*, février 2019, 504 pages.

KLEIN Étienne, *Petit voyage dans le monde des quanta*, Flammarion, 2004, 190 pages.

PLUCHET Blandine, *La Physique quantique pour les nuls*, First Edition, 2018, 264 pages.

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE (SGDSN), *Chocs futurs : Étude prospective à l'horizon 2030 : impacts des transformations et ruptures technologiques sur notre environnement stratégique et de sécurité*, 2017, 208 pages (www.sgdsn.gouv.fr/uploads/2017/04/sgdsn-document-prospectives-v5-bd.pdf).

SHRÖDINGER Erwin, *Physique quantique et représentation du monde*, Éditions du Seuil, 1992, 185 pages.

STARBUST, *Quantique, pour quoi faire ? Étude de marché*, 11 juin 2019, Innovation Défense Lab, 37 pages.

VILLANY Cédric, « Les technologies quantiques introduction et enjeux », *Les notes scientifiques de l'Office n° 13*, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, mars 2019, 7 pages (<http://questions.assemblee-nationale.fr/>).

ZAJEC Olivier, « Le paysage spatial militaire international : un bouleversement multipolaire entre ruptures technologiques et continuité de puissance », *Les Cahiers de la RDN (L'air et l'Espace enjeux de souveraineté et de liberté d'action de la France)* (www.defnat.com/e-RDN/vue-article-cahier.php?carticle=80).

Gendarmerie nationale, le difficile équilibre entre la polyvalence et la spécialisation

Jean-Christophe SINTIVE

Colonel (Gendarmerie), auditeur de la 69^e session du
CHEM.

La Gendarmerie nationale est par essence et par construction une force armée de sécurité intérieure généraliste. Chargée des missions de police administrative et de police judiciaire sur les territoires périurbains et ruraux ⁽¹⁾, elle a organisé ses structures, pour apporter aux espaces les plus divers, que ce soit en métropole ou en outre-mer, le même niveau de qualité de service. Pour cela, la Gendarmerie s'appuie sur une architecture fondée sur la brigade territoriale, unité généraliste et polyvalente, autour de laquelle s'agrègent des unités d'appuis qui viennent compléter son action dans des domaines plus spécialisés.

Cette articulation est tout à la fois héritée de sa longue histoire et le fruit de réformes successives qui ont ancré fortement la Gendarmerie dans les territoires ⁽²⁾. Elle consacre l'évolution progressive de la maréchaussée, puis de la Gendarmerie nationale ⁽³⁾, d'une juridiction extraordinaire en charge de prévenir et de lutter contre les exactions des armées en campagne vers une sécurisation de l'ensemble du territoire, des grands espaces et des flux de circulation ⁽⁴⁾.

Ainsi, la Gendarmerie nationale puise sa force dans la complémentarité entre un maillage territorial dense, où la polyvalence est la règle, et des unités spécialisées qui viennent compléter ce réseau, en apportant la mobilité nécessaire entre les différentes mailles du filet. Cet édifice demeure toutefois fragile, car l'impérative rationalisation des moyens nécessite de faire des choix entre le renforcement de la polyvalence et le

⁽¹⁾ L'article L 3211-3 du Code de la défense précise que « la Gendarmerie nationale est une force armée instituée pour veiller à l'exécution des lois. [...] La Gendarmerie nationale est destinée à assurer la sécurité publique et l'ordre public, particulièrement dans les zones rurales et périurbaines, ainsi que sur les voies de communication. » (www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020954146&categorieLien=id).

⁽²⁾ L'édit du 9 mars 1720 puis l'ordonnance du 25 février 1768 généralisent sur l'ensemble du territoire l'implantation de brigades qui sont en charge de surveiller un district ou arrondissement sur une dizaine de kilomètres de route de part et d'autre de leur siège.

⁽³⁾ La maréchaussée devient la Gendarmerie nationale par la loi du 16 février 1791 relative à l'organisation de la Gendarmerie nationale. Elle sera complétée par la loi du 28 germinal an VI (17 avril 1798) qui précisera les missions du corps de la Gendarmerie nationale.

⁽⁴⁾ Sur décision royale de François I^{er} du 25 janvier 1536, les missions de la maréchaussée sont étendues à la police des personnes ne relevant pas des autorités locales (étrangers non domiciliés, vagabonds, vols sur les grands chemins).

développement de nouvelles capacités spécialisées. Par ailleurs, l'évolution rapide du monde et des enjeux de sécurité génère régulièrement de nouvelles attentes face auxquelles il pourrait être tentant de répondre par toujours plus de spécialisation au détriment de la polyvalence.

Le concept du filet de sécurité

Le maillage territorial

La brigade territoriale est l'unité de base de la Gendarmerie départementale. Réparties uniformément sur l'ensemble du territoire métropolitain et outre-mer, sur une base cantonale, ces unités assument l'essentiel des missions de la Gendarmerie nationale. Fonctionnant de façon autonome ou en communauté de brigades (2 à 4 unités regroupées) ⁽⁵⁾, elles assurent les missions de polices administrative et judiciaire sur leur circonscription protégeant ainsi 95,7 % du territoire national et près de 37 millions d'habitants ⁽⁶⁾. Elles organisent la surveillance de l'espace pour prévenir les crimes et les délits, elles accueillent le public, enregistrent les plaintes et les signalements, diligentent les enquêtes judiciaires et interviennent sur les troubles à l'ordre public. Chaque brigadier ⁽⁷⁾ est à la fois et tour à tour un enquêteur, un primo-intervenant, un agent d'accueil, un conseiller à l'écoute des situations les plus diverses, et un expert du droit administratif et pénal.

Regroupées sous le commandement de compagnies de Gendarmerie départementale adossées peu ou prou aux arrondissements administratifs, elles-mêmes regroupées sous le commandement des groupements de Gendarmerie départementale calqués sur les départements, les brigades territoriales constituent ainsi un réseau au maillage extrêmement dense. En effet, au sein de cette organisation, chaque brigade tisse et entretient des liens de coordination avec les autres unités territoriales de sa compagnie. Chaque compagnie développe également des liens avec les autres compagnies de son groupement, mais également avec les unités limitrophes hors des limites départementales du groupement. Cette articulation se développe ensuite entre les groupements et les régions de Gendarmerie, puis entre les régions et la direction générale de façon à étendre sur l'ensemble du territoire ce filet de sécurité (cf. carte ci-après).

Cette organisation est ensuite solidifiée par le principe de subsidiarité, qui prend ici tout son sens et sa force. Chaque unité territoriale ne doit prendre à son compte que les événements à sa portée et ne faire remonter que ceux qui la dépassent pour qu'ils puissent être gérés par l'unité immédiatement supérieure. Le filet tire alors sa force de la polyvalence de chacune de ses mailles et de leur cohésion. En effet, chaque unité est en mesure de traiter l'immense majorité des événements qui se

⁽⁵⁾ La Gendarmerie dispose de 634 brigades territoriales autonomes et de 2 321 brigades territoriales de proximité regroupées en 980 communautés de brigades. Voir GENDARMERIE NATIONALE, *Mémogend 2019*, août 2019, p. 90 (www-org.gendarmerie.interieur.gouv.fr/).

⁽⁶⁾ LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE EN CHIFFRES, « Policiers et gendarmes, où êtes-vous ? », 29 juillet 2018 (<http://data-securite-interieure.com/policiers-et-gendarmes-ou-etes-vous/>).

⁽⁷⁾ En gendarmerie, le brigadier est le gendarme affecté en brigade territoriale.

Gendarmerie nationale,
le difficile équilibre entre la polyvalence et la spécialisation

produisent sur sa circonscription et de s'appuyer sur ses « voisins » pour amortir les chocs qui dépassent ses propres capacités. Le commandement joue un rôle fondamental dans la coordination et l'articulation entre les unités territoriales en faisant vivre au quotidien ce principe de subsidiarité.

La nécessité d'unités spécialisées

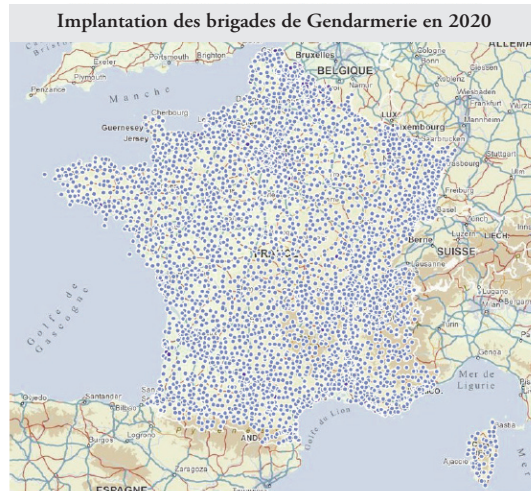
Ce maillage territorial dense qui structure la Gendarmerie nationale montre également certaines limites. En prenant une analogie militaire, il n'est pas envisageable d'instituer un contrôle de zone sur la seule base de points fixes. Il faut, en s'appuyant sur ce maillage, générer de la mobilité. Cette mobilité crée de l'incertitude, en multipliant les modes d'action possibles contre l'adversaire que l'on combat. Les « principes de la guerre » du maréchal Ferdinand Foch sont également éclairants. En effet, nulle liberté d'action, ni concentration des efforts, et encore moins d'économie des moyens si toute l'organisation de la Gendarmerie est fondée sur des unités immobiles dans leurs structures et leurs missions ⁽⁸⁾.

Dès lors, les brigades territoriales doivent constituer la base d'un filet de sécurité dense et solide afin que les mailles soient suffisamment fines pour ne pas tout laisser passer et que les nœuds soient assez résilients pour répondre à la plus grande majorité des événements.

Pour le reste, la Gendarmerie a créé, au cours de son histoire récente, non sans difficulté, les outils pour attraper « les poissons » assez agiles pour passer entre les mailles du filet ou trop puissants pour ne pas endommager les nœuds du filet... Ces outils constituent les unités spécialisées. Elles viennent compléter utilement le filet territorial de sécurité, en créant de nouvelles mailles, en générant de la mobilité entre les mailles ou en lui apportant une capacité de résilience complémentaire.

De nouvelles mailles

Même si les unités territoriales ont toujours su évoluer en s'adaptant aux nouveaux enjeux de sécurité et en intégrant les nouvelles technologies, force est de constater que la compétence générale a ses limites. En effet, il est difficile pour les brigadiers d'embrasser tout le champ de compétence des polices administrative et judiciaire, de connaître et de mettre en œuvre tous les matériels, procédures et désormais logiciels de



Source : geoportail.gouv.fr

⁽⁸⁾ Maréchal FOCH Ferdinand, *Des principes de la guerre*, Économica, 2007, 317 pages.

constatations et d'investigations. Plusieurs nouvelles mailles ont donc été ajoutées progressivement au filet. Quelques exemples non exhaustifs sont ici évoqués.

Les unités de police judiciaire

Les premières grandes difficultés sont apparues en matière d'exercice de la police judiciaire. La genèse des « Brigades du Tigre » ⁽⁹⁾, créées en 1908, permet d'éclairer sur les failles du dispositif sécuritaire de la Gendarmerie au début du XX^e siècle. En effet, leur création intervient à une période où le crime organisé commence à se développer et à utiliser les nouveaux modes de mobilité offerts par l'automobile et le train. De nombreuses affaires impunies ⁽¹⁰⁾ font alors la une des journaux et la Gendarmerie nationale ne parvient pas à apporter les réponses attendues. Son dense réseau territorial manque de mobilité, d'expertise et de coordination. La Gendarmerie nationale est alors très vite supplantée par ces brigades régionales de police mobile qui viennent apporter les réponses judiciaires attendues, par la population et le pouvoir politique, sur ce champ nouveau, alors mal couvert.

Finalement, la Gendarmerie nationale ne commencera à créer ses propres unités judiciaires spécialisées qu'en 1945, avec les brigades de recherches ⁽¹¹⁾, puis à partir de 1975 avec les sections de recherches ⁽¹²⁾ et, enfin, dans les années 2000, avec les offices centraux ⁽¹³⁾. Il aura fallu quarante années pour que la Gendarmerie ajuste son filet de sécurité et crée de nouvelles mailles adaptées à l'évolution de la criminalité et au développement des techniques de police judiciaire. Aujourd'hui, il existe une brigade de recherches par compagnie de Gendarmerie départementale et une section de recherches sur le ressort de chaque Cour d'appel.

Les unités de secours en montagne

D'autres nouveaux champs ont été progressivement couverts. On citera ainsi la création, à partir de 1958, des unités de secours en montagne, qui donneront naissance progressivement aux 16 pelotons de Gendarmerie de haute montagne et aux 5 pelotons de montagne, dédiés à la moyenne montagne, compétents en matière de secours spécialisés et de polices judiciaire et administrative en zone montagneuse. Là encore, le constat de l'insuffisance du maillage n'intervient qu'après un drame, celui de deux jeunes alpinistes qui mourront à la suite de plusieurs jours d'agonie, lors d'une l'ascension du mont Blanc pendant l'hiver 1956.

⁽⁹⁾ Le décret Intérieur/Justice du 30 décembre 1907 crée 12 brigades régionales de police mobile. Elles sont surnommées les « Brigades du Tigre » en référence au surnom de leur créateur, Georges Clemenceau, alors ministre de l'Intérieur et président du Conseil.

⁽¹⁰⁾ On peut citer par exemple, la bande des « bandits d'Hazebrouck », dirigée par les frères Abel et Auguste Pollet et qui œuvre entre 1898 et 1906 dans le Nord-Pas-de-Calais et en Belgique, ou encore celle des « chauffeurs de la Drôme » qui brûlait les jambes de leurs victimes pour obtenir les cachettes de leurs économies.

⁽¹¹⁾ Circulaires du 31 octobre 1945 et du 31 juillet 1946 créant des équipes de recherches et des brigades de recherches.

⁽¹²⁾ Circulaire n° 31142 DEF/GEND/EMP/SERV du 4 juillet 1975 instaurant les sections de recherches.

⁽¹³⁾ Quatre offices centraux sont rattachés à la sous-direction de la police judiciaire de la Gendarmerie nationale : contre le travail illégal créé en 2005, contre la délinquance itinérante créé en 2004, contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique créé en 2004, et enfin, contre les crimes contre l'humanité, les génocides et les crimes de guerre créé en 2013.

Les unités nautiques et fluviales

La création progressive entre 1976 et les années 2010 des brigades nautiques côtières ou intérieures et des brigades fluviales ⁽¹⁴⁾ constitue un autre exemple. En charge des missions de polices judiciaire et administrative liées aux milieux aquatiques et aux règles de navigation dans les eaux côtières et intérieures, elles permettent de développer le professionnalisme des militaires dans des espaces jusqu'alors peu surveillés et dont les spécificités étaient mal appréhendées par les unités territoriales. Grâce à cette dynamique, la Gendarmerie a développé des compétences recherchées en matière de constatations subaquatiques et détient désormais des savoir-faire techniques rares et unanimement reconnus.

La sécurité des emprises nucléaires

Enfin, comment ne pas évoquer les Pelotons spécialisés de protection de la Gendarmerie (PSPG), créés à partir de 2009, et chargés de la protection des installations nucléaires civiles. Succédant aux pelotons de surveillance et d'intervention nucléaires créés en 2001 à la suite des attentats du 11 septembre, ils ont pour objet de professionnaliser des unités non totalement dédiées à la problématique de la sécurité des emprises nucléaire. Avec ces PSPG, la Gendarmerie a mis sur pied 20 unités anti-terroristes dans les territoires où sont implantés des centres nucléaires de production d'électricité. Sous la responsabilité du commandant de groupement de Gendarmerie départementale, ils viennent ainsi ériger une nouvelle maille du filet de sécurité dédiée aux installations nucléaires.

La création progressive de ces unités spécialisées a permis de répondre à des besoins opérationnels avérés, en développant des capacités nouvelles dans des milieux ou sur des champs d'investigations jusqu'alors méconnus ou mal couverts par la Gendarmerie nationale. Ces unités ont su transposer, dans leurs environnements spécifiques, les missions de la Gendarmerie nationale. Toutefois, leur développement représente un investissement coûteux pour la Gendarmerie, car il accapare des ressources humaines, financières et matérielles pour partie prélevées sur le maillage territorial. Il mobilise également les énergies en termes d'évolution des doctrines d'emploi, de formation initiale et continue des personnels affectés, de moyens matériels et logiciels spécifiques, sans véritable possibilité d'économie d'échelle sur ces « niches » opérationnelles.

La mobilité entre les mailles

Comme déjà évoqué, la multiplication des mailles du filet de sécurité n'est pas un gage de succès. Il faut également créer de l'incertitude en générant du mouvement entre les mailles du filet. Si la mission de « surveillance générale » de la circonscription est inscrite dans l'ADN du brigadier, elle n'en demeure pas moins limitée par la disponibilité des unités. Pour mettre en mouvement le dispositif global de la Gendarmerie,

⁽¹⁴⁾ La Gendarmerie nationale dispose de 40 unités nautiques rattachées aux groupements de Gendarmerie départementale sur lesquels elles sont implantées. Les unités fluviales et nautiques intérieures sont coordonnées par le commandement de la Gendarmerie des voies navigables. Voir GENDARMERIE NATIONALE, *op. cit.*, p. 90.

il a fallu créer des unités spécialisées à même d'apporter la mobilité requise au réseau tissé par les brigades territoriales.

Les pelotons de surveillance et d'intervention

À partir de 1975, des Pelotons de surveillance et d'intervention de la Gendarmerie nationale (Psig) ⁽¹⁵⁾ sont créés au sein des compagnies de Gendarmerie départementale. Ayant pour mission principale la surveillance générale et la lutte contre la délinquance de voie publique sur la circonscription de l'ensemble des brigades territoriales d'une compagnie ⁽¹⁶⁾, notamment dans les créneaux et les lieux criminogènes, ils contribuent grandement à cette mobilité entre les mailles.

Les unités de sécurité routière

Regroupées au sein des escadrons départementaux de sécurité routière (EDSR) créés en 1998 ⁽¹⁷⁾, les unités motorisées de la Gendarmerie nationale, brigades motorisées, pelotons motorisés et pelotons d'autoroute, participent pleinement à cette mobilité entre les mailles. Initialement dédiées à la lutte contre l'insécurité routière, leur regroupement au sein d'un EDSR implanté dans chaque groupement de Gendarmerie départementale a permis leur intégration progressive sur tout le spectre des missions liées à la protection de la population. Ces unités apportent leur capacité de projection rapide au cœur des territoires contribuant ainsi pleinement aux recherches de malfaiteurs ou de personnes disparues, et plus largement à la surveillance des flux de circulation.

Les forces aériennes

Tirant également parti de la troisième dimension, les forces aériennes de la Gendarmerie nationale sont créées à partir de 1954 ⁽¹⁸⁾. Ces unités spécialisées contribuent par leur agilité et leur mobilité au contrôle des flux et à la surveillance des territoires en s'appuyant sur 29 détachements permanents et 56 hélicoptères ⁽¹⁹⁾. Ces forces aériennes participent ainsi à la plupart des missions de la Gendarmerie nationale en apportant les facilités offertes par le déplacement aérien. Elles donnent un appui déterminant aux unités territoriales dans leurs missions d'ordre public, de police judiciaire, de lutte contre l'insécurité routière, mais également dans les missions d'assistance et de sauvetage dans les milieux difficiles d'accès. Leur rapidité de mise en œuvre et de déplacement, l'accès facilité aux zones enclavées ou dangereuses, la visibilité élargie, la

⁽¹⁵⁾ Instruction provisoire n° 29600 du 16 juin 1977 relative à l'organisation et à l'emploi des pelotons de surveillance et d'intervention de la Gendarmerie.

⁽¹⁶⁾ La Gendarmerie nationale comprenait au 1^{er} janvier 2019, 373 Psig et Psig de montagne au sein de 354 compagnies de Gendarmerie départementale. Voir GENDARMERIE NATIONALE, *op. cit.*, p. 90.

⁽¹⁷⁾ La décision ministérielle n° 6550 DEF/GEND/OE/EMP/PACR du 7 octobre 1998 prescrit la création des escadrons départementaux de sécurité routière et leur mise en place à l'été 1999.

⁽¹⁸⁾ Le 10 mai 1954 est créée la première section hélicoptère de la Gendarmerie nationale à Satory.

⁽¹⁹⁾ Au 1^{er} janvier 2019, les forces aériennes de la Gendarmerie nationale comprennent 7 groupements territoriaux implantés au chef-lieu des zones de défense et placés sous l'autorité des généraux de Gendarmerie commandant la Gendarmerie pour la zone de défense. Elles comprennent 20 sections aériennes, elles-mêmes composées de 31 détachements aériens dont deux sont saisonniers. Six sections aériennes sont implantées outre-mer. Au total, elles disposent de 56 hélicoptères et d'environ 150 pilotes. Voir GENDARMERIE NATIONALE, *op. cit.*, p. 23.

retransmission des images en temps réel constituent autant d'atouts facilitant la mobilité entre les mailles.

Le renseignement

Enfin, la maîtrise du renseignement est indispensable à l'agilité et la mobilité nécessaires entre les mailles du filet territorial de sécurité. Cet apport permet à partir de signaux faibles, recueillis par les unités du maillage, de transformer un ensemble d'informations en valeur ajoutée indispensable à l'anticipation opérationnelle et à la préparation de la manœuvre. À cet effet, la chaîne intégrée du renseignement en gendarmerie fait de chacun de ses militaires un capteur non spécialisé. Les informations recueillies sont ensuite exploitées par les unités départementales (cellules renseignement), régionales (bureau renseignement) et nationales (sous-direction de l'anticipation opérationnelle). Une fois recoupées et vérifiées, elles sont retransmises, sous forme de renseignement élaboré, aux échelons de commandement ayant à en connaître. L'ensemble des renseignements a vocation à être transmis au service central du renseignement territorial au sein duquel la Gendarmerie est également bien représentée.

En éclairant les différents échelons de commandement, la chaîne de renseignement apporte une réelle capacité d'anticipation permettant la concentration des efforts et l'économie des moyens. Aux côtés des autres unités évoquées précédemment, elle contribue à la mobilité entre les mailles et participe ainsi à renforcer, par le mouvement, l'efficacité du filet territorial de sécurité.

La résilience des mailles

Le concept de filet de sécurité ne serait pas complet s'il ne comprenait pas des dispositifs capables de pallier les situations exceptionnelles, celles qui dépassent la capacité de résistance des différentes mailles. En effet, il n'est pas réaliste de dimensionner chaque unité territoriale afin de gérer non seulement le quotidien, mais aussi les circonstances exceptionnelles. Le coût en serait exorbitant à la fois en termes humains et financiers, mais également en matière d'entraînement. Dès lors, pour être disponibles et prêts pour les événements hors du commun, ces dispositifs doivent être, par essence et par construction, indépendants des unités constituant les mailles du filet de sécurité.

Le maintien de l'ordre

Jusqu'au début du XX^e siècle, les préfets disposaient de la Gendarmerie départementale pour les opérations de maintien de l'ordre et, quand celle-ci s'avérait insuffisante, de l'Armée de terre. La situation amenait de nombreuses difficultés liées à l'impréparation de la troupe, formée pour la guerre, face aux spécificités du maintien de l'ordre. Cela donnait une image désastreuse de l'armée censée représenter « la nation en armes », mais poussée à la réprimer, ce qui posait également un problème majeur

en termes de loyauté avec des régiments composés essentiellement de conscrits ⁽²⁰⁾. Dans ce contexte, la Gendarmerie était souvent appelée à mettre sur pied des unités de circonstance en prélevant des effectifs dans chacune des unités territoriales. Là, également, les inconvénients étaient nombreux. Les unités ainsi constituées n'étaient pas homogènes et surtout n'étaient pas rompues aux missions de maintien de l'ordre. Toutefois, le principal reproche résidait dans le fait que ces prélèvements désorganisaient les unités territoriales et les éloignaient du service ordinaire.

C'est finalement après la Première Guerre mondiale, pour préserver l'armée victorieuse des missions de maintien de l'ordre, mais aussi pour éviter des drames comme celui de Fourmies ⁽²¹⁾, qu'est adopté le 21 juillet 1921 le décret créant 111 pelotons de Gendarmerie mobile, formés de 4 000 gendarmes de carrière, spécialisés dans le maintien de l'ordre et distincts des brigades territoriales. Aujourd'hui composée de 109 escadrons de Gendarmerie mobile et de 13 000 militaires, la Gendarmerie mobile est chargée de maintenir et de rétablir l'ordre public, ainsi que de renforcer la sécurité générale. Elle contribue donc à consolider les mailles du filet quand celles-ci subissent de fortes tensions liées aux troubles à l'ordre public, ou qu'elles sont temporairement en difficulté en raison de l'augmentation de la pression liée aux déplacements de population ou aux grands rassemblements de personnes.

La lutte contre le terrorisme

La lutte contre le terrorisme constitue un autre exemple éclairant. La multiplication des prises d'otages au début des années 1970, et en particulier celle des Jeux olympiques de Munich en 1972, conduit à apporter une réponse spécifique à ce phénomène émergent, très éloigné des capacités opérationnelles des unités territoriales. Le groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale (GIGN) est créé le 11 octobre 1973 au sein de l'Escadron parachutiste de Mont-de-Marsan ⁽²²⁾. Il se signalera par une première action d'éclat dès le mois de février 1976 à Djibouti ⁽²³⁾ puis fusionnera, cette même année, avec l'Équipe commando régionale d'intervention de Maisons-Alfort (ECRI) et deviendra progressivement le GIGN que l'on connaît aujourd'hui. Unité dédiée au contre-terrorisme, à la lutte contre le grand banditisme et à la protection des intérêts vitaux de l'État, le GIGN apporte une capacité opérationnelle pour les situations exceptionnelles qui dépassent largement les possibilités de réponse des unités territoriales.

Toutefois, le développement du terrorisme international après les événements du 11 septembre 2001 a conduit la Gendarmerie à élargir encore sa réponse antiterroriste

⁽²⁰⁾ On peut citer ici la mutinerie du 17^e Régiment d'infanterie de ligne de Béziers lors des émeutes viticoles de 1907, où près de 600 militaires, essentiellement des « enfants du pays », sympathisèrent avec les manifestants.

⁽²¹⁾ Le 1^{er} mai 1891, à Fourmies (Nord), le 84^e Régiment d'infanterie de ligne d'Avesnes et le 145^e Régiment d'infanterie de ligne de Maubeuge sont envoyés en renfort de la Gendarmerie pour faire face à une manifestation d'ouvriers revendiquant la journée de 8 heures dans l'industrie textile. Pour se dégager de la pression des manifestants, la troupe ouvre le feu, tuant 9 personnes, dont deux enfants, et en blessant 35 autres.

⁽²²⁾ L'escadron parachutiste de Mont-de-Marsan, unité de Gendarmerie mobile, a été créé en 1971 par la Gendarmerie nationale afin de disposer d'une unité en capacité de remplir des missions de secours extraordinaires sur le territoire national. Il a ensuite été dissous en 1983 afin de créer l'escadron parachutiste de la Gendarmerie nationale (EPIGN).

⁽²³⁾ RIVA Jean-Luc, *Les enfants de Loyada*, Nimrod, 2016, 282 pages.

Gendarmerie nationale,
le difficile équilibre entre la polyvalence et la spécialisation

afin d'être plus réactive. Cela l'a amenée progressivement à créer et prépositionner, en France métropolitaine et en outre-mer, des unités dédiées, appelées Groupe de peloton d'intervention outre-mer et Peloton d'intervention de deuxième génération. Ils évolueront encore en 2016, après la vague d'attentats sur le sol national, pour constituer les 13 antennes-GIGN ⁽²⁴⁾.

La police technique et scientifique

Là encore, il aura fallu attendre un événement extérieur pour que la Gendarmerie prenne pleinement conscience des enjeux et du champ nouveau de compétences qu'elle n'avait pas encore su acquérir. Ainsi, la Section technique d'investigation criminelle de la Gendarmerie (STICG) est créée en 1987 ⁽²⁵⁾ à la suite des faiblesses techniques constatées dans l'enquête judiciaire relative au meurtre de Grégory Villemin, âgé de 4 ans, le 16 octobre 1984. Cette section deviendra en 1990 l'Institut de recherche criminelle de la Gendarmerie nationale (IRCGN) ⁽²⁶⁾. En 1992, la catastrophe aérienne du mont Sainte-Odile ⁽²⁷⁾ démontre également que la Gendarmerie doit développer de nouvelles capacités face à l'ampleur du drame. L'Unité gendarmerie d'identification des victimes de catastrophes (UGIVC) est ainsi créée au sein de l'IRCGN. Puis, au fil des évolutions technologiques, l'IRCGN développe de nouvelles compétences afin d'apporter aux unités territoriales et aux unités de recherches, les capacités opérationnelles nécessaires pour mener à bien leurs investigations. L'Institut constitue aujourd'hui encore une des pépites du Pôle judiciaire de la Gendarmerie nationale (PJGN) ⁽²⁸⁾.

Les unités spécialisées concourant à la résilience du filet territorial de sécurité apportent une contribution fondamentale pour parer aux situations exceptionnelles. Ces moyens indispensables ont un coût qu'il convient de limiter pour éviter qu'il ne mette trop fortement sous tension le filet que ces unités sont appelées à renforcer. Se pose ainsi la question du juste dimensionnement et donc de l'évaluation régulière de la menace qu'ils sont appelés à contrer. Se pose également, plus largement, le niveau de compétence des brigadiers en ces domaines spécifiques afin qu'ils puissent mener les premiers actes et les interventions urgentes sans attendre l'arrivée de moyens comptés. L'équilibre entre la création d'unités spécialisées rares et coûteuses et la polyvalence étendue des unités territoriales doit ainsi toujours être évalué au plus juste.

De nouveaux filets

Jusqu'à présent, n'ont été évoquées que les hypothèses menant au renforcement du réseau constitué par les unités territoriales et constituant ainsi le filet territorial de

⁽²⁴⁾ Les 13 antennes GIGN sont implantées à Dijon, Nantes, Orange, Reims, Toulouse et Tours pour la métropole et en Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et La Réunion pour l'outre-mer.

⁽²⁵⁾ Décision n° 4601 du 23 février 1987 créant la Section technique d'investigation criminelle de la Gendarmerie.

⁽²⁶⁾ Décision n° 27650 du 24 octobre 1990 créant l'Institut de recherche criminelle de la Gendarmerie nationale.

⁽²⁷⁾ Le 20 janvier 1992, un Airbus A320 de la compagnie aérienne Air Inter s'écrase à 19h20 sur la commune de Barr, à proximité du mont Sainte-Odile. 87 personnes trouvent la mort dans cet accident aérien.

⁽²⁸⁾ Le Pôle judiciaire de la Gendarmerie nationale, créé le 1^{er} janvier 2011, regroupe outre un état-major, l'Institut de recherche criminelle de la Gendarmerie nationale, le Service central de renseignement criminel, l'Observatoire central des transports intelligents et le Centre de lutte contre les criminalités numériques. Il est implanté à Pontoise (Val-d'Oise).

sécurité. D'autres possibilités sont toutefois envisageables si le champ nouveau est indépendant ou très éloigné du champ territorial communément admis.

L'exemple des unités d'autoroute

L'histoire de la création des unités d'autoroute de Gendarmerie permet d'éclairer cette réflexion. En effet, la première autoroute en France n'a été ouverte qu'en 1946, entre Saint-Cloud et Orgeval en région parisienne, sur une vingtaine de kilomètres. Le réseau s'est ensuite développé rapidement avec l'adoption de la loi 55-435 du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes. Face à l'essor de voies coupant les circonscriptions des unités territoriales, les brigades éprouvaient de grandes difficultés à intervenir sur les accidents et autres événements se produisant sur ces réseaux fermés. Peu avant le bouclage de la liaison autoroutière Paris-Marseille, la Gendarmerie a alors décidé de créer, en 1967, des unités dédiées aux missions de police sur ces axes nouveaux ⁽²⁹⁾. Ces unités comprenaient des groupements, des escadrons et des pelotons d'autoroute, indépendants des ressorts territoriaux habituels (départements, arrondissements et cantons) et sans lien organique avec les groupements de Gendarmerie départementale.

Cette organisation reflétait ainsi la création d'un filet de sécurité indépendant. Toutefois, progressivement, cette organisation découplée des unités territoriales traditionnelles a montré ses limites en termes de coordination opérationnelle. Les phénomènes de délinquance et de circulation liés aux réseaux autoroutiers ont largement débordé sur le reste du territoire. Il est ainsi apparu que ces nouvelles unités devaient rejoindre le giron du filet territorial de sécurité pour le densifier plutôt que d'appartenir à un filet distinct. En 1999, les groupements et escadrons d'autoroute ont été dissous et les pelotons d'autoroute ont été intégrés au sein d'une nouvelle unité départementale, l'EDSR (Escadron départemental de sécurité routière). Le filet de sécurité autoroutier distinct a vécu.

Les gendarmeries spécialisées

Placées pour emploi opérationnel des chefs d'état-major et directeurs des structures qu'elles appuient, les gendarmeries spécialisées sont compétentes sur des champs distincts de ceux des unités territoriales. Ainsi, la Gendarmerie maritime ⁽³⁰⁾ est compétente sur les emprises de la Marine nationale, mais également dans les grands ports civils. La Gendarmerie des transports aériens ⁽³¹⁾ a la charge de la sécurité sur les zones réservées des aéroports en métropole et en Outre-mer. La Gendarmerie de l'air ⁽³²⁾ est responsable de la sécurité des emprises de l'Armée de l'air tandis que la

⁽²⁹⁾ Circulaire n° 04900 du 7 février 1967 relative à l'organisation et aux missions des unités d'autoroute de la Gendarmerie.

⁽³⁰⁾ La Gendarmerie maritime, héritière de la Gendarmerie des ports et des arsenaux, a été fondée en 1832. Elle est forte de 1 100 militaires. Elle est placée pour emploi auprès du chef d'état-major de la Marine nationale.

⁽³¹⁾ La Gendarmerie des transports aériens a été créée par décret du 31 mars 1953. Placée pour emploi auprès du directeur général de l'Aviation civile, elle comprend plus de 1 000 militaires.

⁽³²⁾ La Gendarmerie de l'air, forte de 860 militaires, a été créée en 1943. Elle est placée pour emploi auprès du chef d'état-major de l'Armée de l'air.

Gendarmerie nationale,
le difficile équilibre entre la polyvalence et la spécialisation

Gendarmerie de l'armement ⁽³³⁾ exerce ses missions au sein des emprises de la Direction générale de l'armement (DGA) et, depuis peu, du Service de santé des armées (SSA). Enfin, la Gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires (GSAN) ⁽³⁴⁾ exerce la responsabilité du contrôle gouvernemental et de la sécurité des armes nucléaires.

Ces gendarmeries spécialisées comprennent pour la plupart des groupements, des compagnies et des brigades, des Psig et des unités de recherches implantées sur l'ensemble du territoire et sous l'autorité d'un officier commandant la gendarmerie spécialisée. Elles sont ainsi distinctes de la chaîne territoriale traditionnelle et constituent dès lors, un filet de sécurité indépendant. Elles ont développé progressivement tout le spectre d'unités disponibles au sein du filet territorial au gré de leurs besoins propres.

La Gendarmerie nationale a ainsi développé progressivement, au fil de son histoire, et au gré des événements et des évolutions sociétales et technologiques, son organisation afin de répondre aux enjeux de sécurité sur ses champs de compétences. Si cette architecture fondée sur le maillage territorial initial et la complémentarité avec les unités spécialisées constitue sa force, elle comporte également des faiblesses structurelles.

Les fragilités internes et externes du concept

La Gendarmerie n'agit pas seule

Le concept de filet de sécurité présenté a été délibérément simplifié. En effet, la Gendarmerie ne tisse son filet que sur 95,7 % du territoire national protégeant ainsi un peu plus de 55,5 % de la population française ⁽³⁵⁾ (cf. illustration ci-après).

Le reste du territoire national est placé sous la responsabilité des 149 000 fonctionnaires de la Police nationale et de la préfecture de police de Paris ⁽³⁶⁾. Celles-ci tiennent des « nœuds » essentiels au sein du même filet de sécurité puisqu'ils sont positionnés dans les métropoles et les villes moyennes, où se concentrent le plus densément les populations et l'activité économique et où convergent les flux de circulation. Sur ces nœuds, moins nombreux que ceux de la Gendarmerie, s'exerce donc naturellement davantage de pression ⁽³⁷⁾. Avec cette image, on comprend immédiatement qu'une faille dans le dispositif policier pourrait générer rapidement une faille majeure dans tout l'édifice de sécurité nationale et que le reste du filet, aussi solide soit-il, perdrait

⁽³³⁾ La Gendarmerie de l'armement a été créée en 1973. Forte de 280 militaires, elle est placée pour emploi auprès du Délégué général pour l'armement sauf la Brigade de gendarmerie de Brétigny-sur-Orge (Essonne), placée pour emploi du chef du SSA.

⁽³⁴⁾ La Gendarmerie de la sécurité des armements nucléaires, créée par l'arrêté du 13 août 1964, est placée pour emploi auprès du ministre des Armées.

⁽³⁵⁾ LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE EN CHIFFRES, *op. cit.* (<http://data-securite-interieure.com/>).

⁽³⁶⁾ Le projet de loi de finances 2020 – Mission « Sécurités » (programme 176 « Police nationale ») fixe le plafond d'emploi à 149 058 équivalents temps plein annuel travaillés (ETPT) pour la Police nationale.

⁽³⁷⁾ La Police nationale et la Préfecture de police de Paris enregistrent chaque année sur leurs zones de compétence près de 66 % des crimes et délits constatés en France (www.data.gouv.fr/). Ainsi, d'après cette source, la Police nationale a enregistré en 2019, 2 555 773 crimes et délits alors que la Gendarmerie nationale en a enregistré 1 282 986. Les plus grandes manifestations sportives et culturelles se déroulent majoritairement au sein d'enceintes situées en zone de compétence de la Police nationale. Les grandes manifestations publiques se déroulent essentiellement dans les villes chef-lieu de région ou de département.

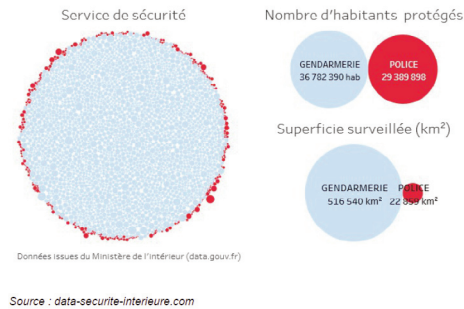
Gendarmerie nationale, le difficile équilibre entre la polyvalence et la spécialisation

l'essentiel de sa finalité. Dès lors, c'est bien l'ensemble du filet qu'il faut entretenir. Il doit contenir des mailles solides au cœur des zones de pression, mais également un maillage extérieur dense.

La coordination entre les deux forces au niveau national, mais également au niveau départemental, apparaît à cet effet de plus en plus essentielle, tant les technologies d'aujourd'hui et les mobilités constatées confèrent aux criminels en tout genre une liberté d'action encore inimaginable il y a vingt ans. De fait, le filet sera d'autant plus résistant au sein des zones de forte pression qu'il contiendra autour des mailles solides et capables d'amortir les chocs. Par ailleurs, les unités de Gendarmerie concourant à la résilience des mailles, que ce soient les unités antiterroristes ou les unités de maintien de l'ordre, ainsi que, dans une moindre mesure, les moyens de police technique et scientifique sont naturellement employés lorsque le besoin s'en fait sentir en zone de compétence de la Police nationale. Ce renforcement réciproque est prévu par plusieurs dispositifs de coopération opérationnelle entre les deux forces ⁽³⁸⁾. Il doit cependant demeurer équilibré pour éviter un effet de concentration des efforts supérieur aux besoins réels de chacune des zones et au détriment de l'efficacité globale du filet territorial. Une tendance naturelle induit le renforcement des zones de forte pression, essentiellement en zone de compétence de la Police nationale. Chaque force ayant, au fil du temps, dimensionné ses unités spécialisées en fonction de ses besoins propres, un renforcement unilatéral au détriment de l'équilibre de l'ensemble est susceptible de fragiliser les zones délaissées.

Dans un même ordre d'idée, les polices municipales ne constituent pas à proprement parler des nœuds du filet de sécurité, mais, à l'instar des unités spécialisées de Gendarmerie, elles viennent apporter leur concours pour capturer les « poissons » qui passent entre les mailles du filet territorial de sécurité, en particulier pour ce qui concerne la petite délinquance, les incivilités ou encore le respect des règles du vivre ensemble. Ces quelque 22 780 agents territoriaux ⁽³⁹⁾, déployés toutefois essentiellement en zone de compétence de la Police nationale, contribuent, si la coordination est bien faite, à l'efficacité opérationnelle de l'ensemble du filet.

Enfin, on peut également ajouter, dans un même registre, l'apport des sociétés de sécurité privée qui exercent de multiples missions de garde souvent statique et qui renforcent l'édifice global de sécurité.



⁽³⁸⁾ En matière de coopération opérationnelle croisée, on peut citer l'exemple du schéma national d'intervention, qui organise au plan national la réponse antiterroriste des unités d'interventions des forces de sécurité. Autre exemple : la coordination opérationnelle renforcée dans les agglomérations et les territoires.

⁽³⁹⁾ MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, « Enquête polices municipales 2018 » (www.data.gouv.fr/).

La pression sur les nœuds s'accroît

Comme toutes les autres administrations, la Gendarmerie a dû encaisser le choc de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Avec la règle du non-remplacement d'un départ sur 2 à la retraite, ses effectifs ont diminué d'environ 7 000 militaires entre 2007 et 2012 ⁽⁴⁰⁾. Cette baisse a été portée sur les unités de maintien de l'ordre, avec la dissolution de 15 escadrons de Gendarmerie mobile, sur les écoles de formation, mais également sur toutes les unités territoriales. Certes, depuis 2012, les effectifs ont progressivement augmenté pour se rapprocher du niveau de 2007. Aujourd'hui, le plafond d'emploi atteint 100 600 ⁽⁴¹⁾ personnels militaires et civils. Pourtant, depuis 2007, la population française a continué à croître en zone Gendarmerie nationale à un rythme supérieur à celui de la zone police nationale ⁽⁴²⁾, alourdissant *de facto* la charge pesant sur les unités territoriales dont les effectifs sont finalement restés, peu ou prou, ceux de 2007.

Les mailles s'élargissent

Ces dernières années, les mailles du filet territorial de sécurité se sont élargies. Ce constat simple est dû à plusieurs paramètres cumulatifs. En effet, en une vingtaine d'années, environ 700 brigades territoriales sur 3 660 ⁽⁴³⁾ que comprenait la Gendarmerie ont été dissoutes. Il s'agit essentiellement de petites unités, deuxième ou troisième brigade au sein d'un canton et de brigades territoriales situées en zone police.

Par ailleurs, la création en 2002 des communautés de brigades ⁽⁴⁴⁾ regroupant deux à quatre brigades de proximité a permis une amélioration de la qualité du service rendu en mutualisant les moyens humains et matériels de ces unités. Mais parallèlement, cette évolution a généré un élargissement des mailles en concentrant naturellement les efforts de ces nouvelles unités sur les chefs-lieux d'implantation de ces communautés, au détriment du reste de la circonscription.

⁽⁴⁰⁾ Le projet de loi de finances 2007 – Mission « Sécurité » (programme 152 « Gendarmerie nationale ») présente un schéma d'emploi de 102 101 personnels pour l'année 2007 (page 97). Le rapport conjoint « IGA/IGF n° 16123 – R » de février 2017, mentionne dans un graphique (en page 7) que les effectifs de la Gendarmerie nationale s'élevaient à 95 200 personnels en décembre 2012.

⁽⁴¹⁾ Le Projet de loi de finances 2020 – Mission *sécurités* (programme 152 « Gendarmerie nationale »), présente un schéma d'emploi de 100 681 emplois temps plein travaillés (www.assemblee-nationale.fr/).

⁽⁴²⁾ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ÉTUDES ÉCONOMIQUES (INSEE), « Entre 2011 et 2016, les grandes aires urbaines portent la croissance démographique française », 27 décembre 2018 (www.insee.fr/fr/statistiques/3682672). Entre 2011 et 2016, comme entre 2006 et 2011, les couronnes des grands pôles urbains portent l'essentiel de la croissance de la population en France.

⁽⁴³⁾ La Gendarmerie départementale comprend 634 brigades territoriales autonomes et 2 321 brigades de proximités soit 2 955 brigades (voir note 5). Au début des années 2000, la Gendarmerie comprenait 3 660 unités territoriales. Voir CRAMPE Thierry, « L'adaptation du maillage territorial de la Gendarmerie », *Revue de la Gendarmerie nationale*, novembre 2017, n° 259 p. 15 (www.lagendarmerierecrute.fr/).

⁽⁴⁴⁾ Les communautés de brigades sont créées par la circulaire n° 10554 du 24 décembre 2002 relative à la mise en œuvre des communautés de brigades. La Gendarmerie départementale comporte à ce jour 980 communautés de brigades. Voir GENDARMERIE NATIONALE, *Mémogend 2019*, août 2019, p. 90.

Enfin, la transformation récente de certaines petites brigades territoriales de proximité en brigades territoriales de contact ⁽⁴⁵⁾ afin de développer cette fonction contact ⁽⁴⁶⁾ au sein des groupements de Gendarmerie en y dédiant des militaires, a engendré la perte de la fonction première de cette brigade comme nœud du filet de sécurité. En effet, perdant son caractère généraliste, cette unité n'assure plus entièrement sa mission de sécurité générale. Une partie de ses missions (interventions, police judiciaire) est d'ailleurs transférée à d'autres unités.

Dès lors, un maillage moins dense, c'est tout d'abord un filet où les nœuds du maillage subissent plus de pression. C'est également un filet où des « poissons » plus gros passent entre les mailles et où il faut donc davantage de mobilité entre celles-ci pour compenser. Des mailles plus larges, cela se traduit donc par un besoin d'unités d'appui plus nombreuses et mieux coordonnées. Plus de pression, cela se traduit par un besoin d'unités territoriales plus solides en termes de ressources humaines et de capacités opérationnelles.

Vers des solutions nouvelles

L'approche étudiée ci-dessus amène à cinq types de solutions possibles pour améliorer la fiabilité globale du filet territorial de sécurité. Ces solutions ne sont pas exclusives les unes des autres. Toutefois, chacune nécessitant des efforts financiers et humains, elles ne peuvent évidemment pas toutes être mises en œuvre en même temps. Leur étude différenciée permet cependant d'en évaluer les conditions de mise en œuvre indépendamment les unes des autres.

Améliorer la solidité des nœuds

On l'a évoqué, l'éloignement entre les différents nœuds du filet territorial de sécurité nécessite leur renforcement, afin qu'ils soient en mesure de résister au surcroît de pression exercé sur chacun d'eux. Pour cela, il convient de réinvestir une partie des gains réalisés lors de la suppression d'unités territoriales vers les unités restantes. Par ailleurs, il apparaît nécessaire d'affecter une partie des 2 500 personnels obtenus pour le renforcement des capacités de la Gendarmerie nationale au sein des brigades territoriales ⁽⁴⁷⁾. Cet effort est en cours ; il convient de le poursuivre afin de solidifier le maillage territorial, base indispensable du filet de sécurité. Par ailleurs, la suppression de nouvelles unités territoriales doit désormais être envisagée dans le cadre d'une vision d'ensemble

⁽⁴⁵⁾ Au 10 octobre 2019, 42 brigades territoriales de contact étaient opérationnelles, selon le général Richard Lizurey, directeur général de la Gendarmerie nationale, qui s'exprimait devant les sénateurs (www.senat.fr/).

Voir aussi VINOT Jude, « La brigade de contact, une expérience fondatrice », *Revue de la Gendarmerie nationale*, n° 259, novembre 2017, p. 37-42 (<https://fr.calameo.com/read/002719292355ff431359a?page=37>).

⁽⁴⁶⁾ JAFFRÉ Jean-Marc, « Proximité et contact pour une police de sécurité quotidienne », *Revue de la Gendarmerie nationale*, n° 259, novembre 2017, p. 31-36 (<https://fr.calameo.com/read/002719292355ff431359a?page=31>).

⁽⁴⁷⁾ Le président de la République s'est engagé au cours de sa campagne présidentielle à renforcer, sur la période 2018-2022, les forces de sécurité de 10 000 ETP, dont 2 500 ETP pour la Gendarmerie nationale (<https://en-marche.fr/>). À cet effet, en 2020, le plafond d'emplois du programme 152 « Gendarmerie nationale » augmente de 190 ETP, en passant de 100 491 à 100 681 (www.performance-publique.budget.gouv.fr/). L'augmentation du plafond d'emplois s'est établie à 643 ETP en 2019 et 459 ETP en 2018. Le total sur les trois années 2018-2020 s'élève donc à + 1 292 ETP.

de leur répartition. Il faut cependant se garder de solutions simplistes visant, par exemple, à supprimer toutes les unités de moins de 10 militaires ; les conséquences de telles décisions seraient particulièrement déstabilisatrices pour l'ensemble de l'édifice de sécurité.

La création d'unités multimissions regroupant les militaires d'une brigade territoriale avec des militaires d'unités motorisés, d'unités d'intervention et d'unités de recherches est une solution actuellement expérimentée. Cette nouvelle unité gagne clairement en solidité en regroupant, en son sein, toutes les capacités d'investigations, d'intervention et de contrôle des flux. Là également, l'équilibre devra être recherché pour éviter que cette solidité ne se fasse au détriment de la mobilité et que l'ensemble du dispositif de sécurité ne perde en souplesse et réactivité.

Améliorer la mobilité entre les mailles

Des mailles plus larges engendrent un besoin renouvelé de mobilité entre les mailles. Des initiatives locales apportent de nouvelles solutions innovantes. Ainsi en est-il de la création de la brigade de gestion des événements au sein du groupement du Lot-et-Garonne, qui se développe progressivement sur le territoire national. En mutualisant les « premiers à marcher », équipe chargée des interventions urgentes, sur une circonscription qui dépasse celle de la brigade, il devient possible de mettre sur pied des équipes d'intervention sur roue en permanence. Certes, leur territoire d'intervention s'élargit, mais le temps de projection entre les différents lieux d'intervention est compensé par le fait que les équipes sont déjà sur le terrain et que le temps de mise en route est nul.

Cette solution nécessite une forte coordination du dispositif d'intervention par le centre opérationnel de la Gendarmerie ⁽⁴⁸⁾. Elle impose également un regard constant des unités territoriales sur les interventions de leur ressort afin de ne pas se couper de la vie réelle de leur circonscription ; une plus grande spécialisation ne doit donc pas conduire à la dépossession ou à la déresponsabilisation. Enfin, les effectifs affectés à cette unité de circonstance ne doivent pas déstabiliser les unités territoriales en leur imposant une charge trop importante. Dès lors, elles ne doivent pas être les seules contributrices. Les Psig et les unités motorisées qui concourent à cette mobilité entre les mailles doivent y être associées. Des réservistes peuvent également y être injectés.

Par ailleurs, la généralisation récente de dispositifs d'appui interdépartemental entre brigades, dans les circonscriptions où le découpage administratif le nécessite, contribue également à apporter une nouvelle mobilité nécessaire entre départements.

De plus, la transformation numérique de la Gendarmerie nationale qui se poursuit rapidement, notamment par le déploiement de Néogend ⁽⁴⁹⁾ et de ses applications en mobilité associées, permet désormais aux militaires de s'affranchir pour

⁽⁴⁸⁾ Le Centre d'opérations et de renseignement de la Gendarmerie (CORG), créé en 1990 au siège de chacun des groupements de Gendarmerie départementale, est une unité spécialisée qui reçoit les appels 17 sur l'intégralité de la zone gendarmerie du département et qui organise la coordination opérationnelle des interventions.

⁽⁴⁹⁾ LAGRANGE Thibault et MARZIN Yves, « Néogend au cœur d'une démarche participative », *Revue de la Gendarmerie nationale*, n° 255, juillet 2016, p. 73-78 (<https://fr.calameo.com/read/002719292ef245da9a83b?page=73>).

partie de l'obligation de travailler dans les locaux de la brigade territoriale, en offrant l'accès à de nombreuses capacités directement sur le terrain. Ces fonctionnalités nouvelles vont permettre progressivement aux militaires d'optimiser le temps passé sur le terrain et de gagner en visibilité comme en proximité, tout en améliorant *de facto* la mobilité entre les mailles.

Enfin, les nouvelles mobilités offertes par les drones, aujourd'hui, en matière d'observation et de surveillance aériennes, demain, sur des champs beaucoup plus larges, doivent être pleinement exploitées et intégrées aux engagements opérationnels dès leur conception. Déjà, la Gendarmerie nationale met en œuvre ces nouvelles compétences, en complémentarité avec les hélicoptères de ses forces aériennes, sur de nombreuses missions de surveillance, de maintien de l'ordre, de police judiciaire, de recherches de personnes disparues ou de police technique et scientifique. L'effort doit être poursuivi et constamment réévalué en fonction des nouveautés technologiques.

Créer de nouvelles mailles

Le champ numérique est l'exemple de la création de nouvelles mailles. En effet, l'essor de l'utilisation des technologies du numérique a généré une forte croissance de la cybercriminalité associée et des délits informatiques. La Gendarmerie nationale a déjà fortement investi au plan national en créant le Centre de lutte contre les criminalités numériques (C3N), implanté au sein du PJGN. Cet investissement national s'est couplé avec le développement d'un réseau au niveau départemental et local. Il est fondé sur la création des cellules d'investigations criminelles et numériques, qui disposent d'un ou plusieurs techniciens en nouvelles technologies (NTECH) dans chaque groupement, et la formation de correspondants dans chacune des brigades territoriales. Cette approche permet l'instauration d'une nouvelle chaîne dédiée à la lutte contre toutes les formes de cybercriminalité et son intégration au sein du filet territorial de sécurité.

Dans le même esprit, la création de la Brigade numérique de la Gendarmerie nationale, en 2018, permet à tous les citoyens de joindre en permanence, *via* des objets connectés, des militaires de l'Arme en dehors des situations d'urgence. Elle matérialise ainsi la présence de la Gendarmerie dans l'espace numérique. Cette unité (couplée avec les comptes Facebook de chacun des groupements de Gendarmerie départementale) vient ainsi constituer un véritable réseau territorial numérique complémentaire du maillage territorial et totalement intégré.

Relier les autres filets de sécurité avec le filet territorial

Les gendarmeries spécialisées ont développé sur leur champ de compétences respectif des filets de sécurité complets, indépendants du filet territorial. Cette autonomie est due en partie aux différentes autorités dont elles dépendent, mais également aux périmètres de leurs champs d'action. Toutefois, pour être pleinement efficaces sur leurs périmètres respectifs, les gendarmeries spécialisées doivent également puiser leur force dans leur complémentarité entre elles et avec le filet territorial de sécurité.

De ce constat est né le concept de « sécurité des mobilités »⁽⁵⁰⁾, qui se caractérise par sa globalité en s'appliquant à l'ensemble des voies de circulation (routières, ferroviaires, fluviales, maritimes, portuaires et aéroportuaires) ainsi qu'à leurs interconnexions, et à la sécurité des personnes, des biens et des services. En regroupant la sécurité des transports de personnes et de fret, la sécurité des convois sensibles, la sécurité routière, la lutte contre le terrorisme, la répression de la délinquance itinérante, la protection du patrimoine industriel, scientifique et technologique et la lutte contre l'immigration irrégulière, la sécurité des mobilités créée naturellement des connexions entre les gendarmeries spécialisées et le filet territorial de sécurité. La création, en 2017, du Centre national de sécurité des mobilités (CNSM), adossé au Centre de renseignement opérationnel de la Gendarmerie, a permis de donner de la matière et de la visibilité au concept et de développer des synergies entre les différents acteurs de ces mobilités, tant en interne qu'en externe.

Créer de nouveaux filets sur des champs indépendants

Enfin, la Gendarmerie ne doit pas faire l'impasse sur l'évolution de champs nouveaux à sécuriser. En ce sens, la création de l'Observatoire central des systèmes de transports intelligents est certainement un pas important dans la prise en compte de la sécurité liée aux véhicules autonomes connectés. Plus largement, c'est tout le champ de la sécurité liée aux nouveaux objets connectés et au développement de l'intelligence artificielle (IA)⁽⁵¹⁾ qu'il va falloir comprendre et acquérir. En effet, avec ces nouveaux objets qui vont envahir progressivement notre quotidien dans le cadre du développement de la 5G, ce sont de nouvelles possibilités qui vont très certainement s'ouvrir pour la criminalité comme cela a été le cas avec le développement d'*Internet*. Les évolutions liées à la « *smart city* » et au « *rural IoT* » (l'évolution technologique en ville et à la campagne), qui promettent d'optimiser la gestion des ressources, des déplacements et des espaces dans les agglomérations grâce au pilotage par la donnée, ouvrent aussi de nouveaux champs sur lesquels la Gendarmerie devra être présente⁽⁵²⁾. Là également, la création en novembre 2017, de l'Observatoire national des sciences et des technologies de la sécurité (ONSTS), placé auprès du directeur général de la Gendarmerie nationale, permettra de suivre les évolutions et de proposer des solutions qu'il faudra alors mettre en œuvre.

Le développement des énergies renouvelables et des différents modes de production et de stockage d'électricité va également engendrer de nouvelles fragilités pour notre économie. Les menaces de destruction de centre de production ou de stockage en mer ou sur terre, de coupure de liaisons, de vol ou détournement d'électricité devront être pleinement évaluées et contrées.

⁽⁵⁰⁾ CENTRE DES HAUTES ÉTUDES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, « La sécurité des mobilités », *Journées d'études et de réflexion*, Acte 38, mai 2018, 24 pages (<https://allchemi.eu/>).

⁽⁵¹⁾ PERROT Patrick, « Intelligence artificielle et sécurité : enjeux et perspectives », *Revue de la Gendarmerie nationale*, n° 261, juin 2018, p. 55-62 (<https://fr.calameo.com/read/002719292257eecd3229?page=55>).

⁽⁵²⁾ CENTRE DES HAUTES ÉTUDES DU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, « La transformation numérique », *Journées d'études et de réflexion*, Acte 45, p. 13-15 (<https://allchemi.eu/>).

En outre, les changements climatiques en cours engendreront des tensions sur des ressources naturelles indispensables comme l'eau douce ⁽⁵³⁾. La sécurisation des lieux de pompage, de stockage et des réseaux d'adduction constituera des enjeux nouveaux, dont il faudra très certainement améliorer la sécurité en liaison étroite avec les industriels et les collectivités.

Enfin, la crise pandémique que nous traversons actuellement doit nécessairement nous interroger sur la sécurité sanitaire et ses enjeux. Là encore, la Gendarmerie est déjà positionnée sur ce segment, grâce à l'Office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP), créé en 2004 et aux capacités technologiques développées au sein de l'IRCGN et de sa division criminalistique, biologie et génétique. L'ouverture récente de la Brigade de Gendarmerie de l'armement de Brétigny-sur-Orge chargée d'assurer la protection de l'Institut de recherche biomédicale des armées (IRBA, qui dépend du SSA) vient compléter ce dispositif. Ces trois briques indépendantes pourraient constituer l'embryon sur lequel il serait envisageable de capitaliser pour créer une gendarmerie de la sécurité sanitaire.

À chaque fois, la Gendarmerie nationale devra se poser la question des moyens nécessaires et arbitrer entre le renforcement des capacités des unités territoriales en ce domaine nouveau, la création d'unités spécialisées dédiées, ou la création d'une gendarmerie spécialisée si elle juge que le champ apparaît indépendant du filet territorial. Dans tous les cas, l'efficacité de ces nouvelles unités reposera essentiellement, sur leur coordination opérationnelle, sur leur intégration dans le dispositif global de sécurité et sur l'équilibre général des moyens humains, financiers et matériels qu'il faudra leur allouer.

**

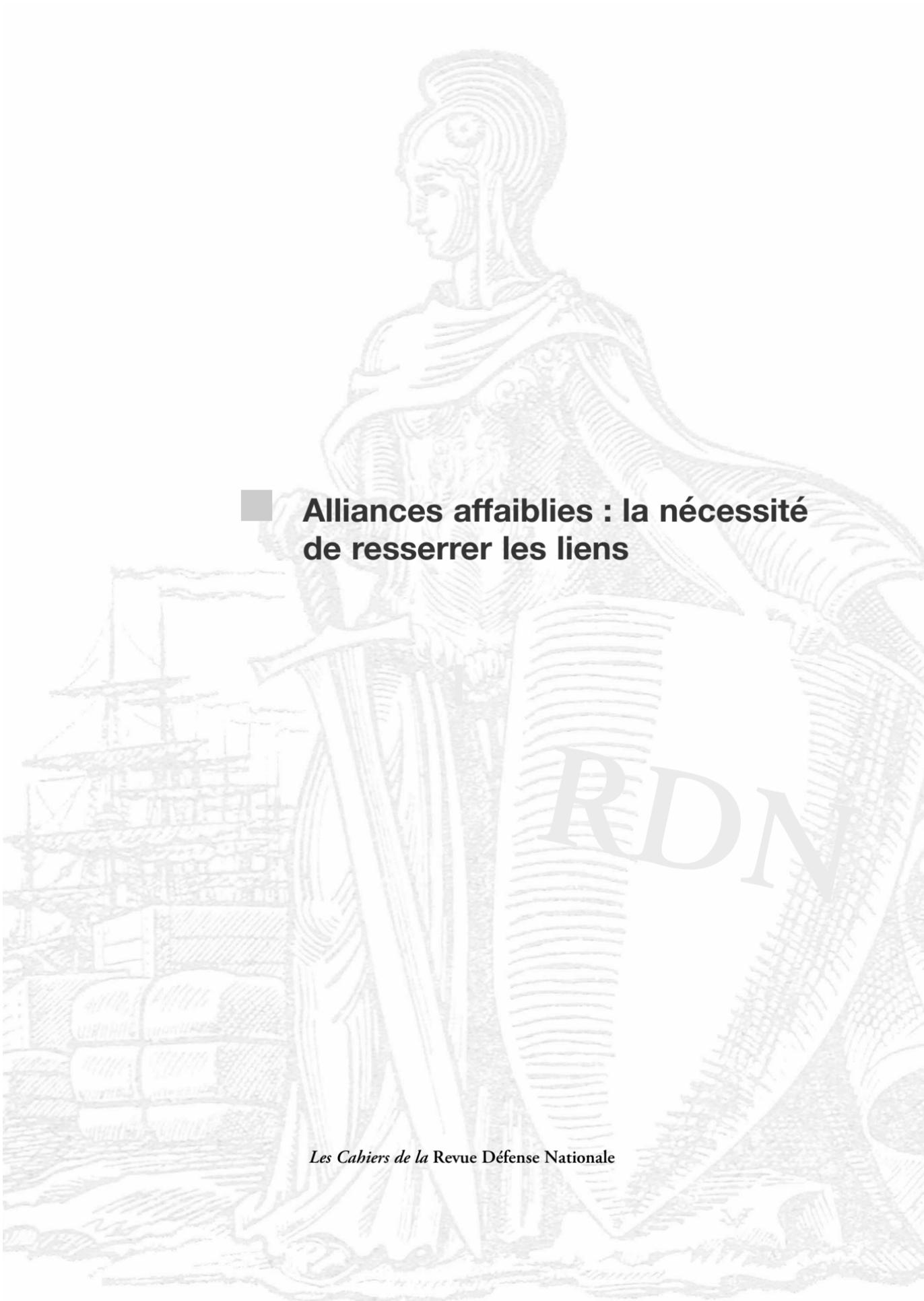
La Gendarmerie nationale puise sa force et son efficacité dans la complémentarité entre un maillage territorial dense, où la polyvalence est la règle et des unités spécialisées qui viennent compléter et renforcer ce maillage. Cette force est une question d'équilibre finement dosé, où des efforts trop accentués dans un sens ou dans l'autre peuvent nuire au fonctionnement global de ce système intégré. Par ailleurs, ce maillage doit parfaitement s'articuler et s'imbriquer avec celui de la Police nationale afin que le filet de sécurité ainsi créé sur l'ensemble du territoire national ne comporte aucun vide préjudiciable à l'ensemble de l'édifice. Cette organisation ne doit pas être figée. Elle doit continuer à intégrer progressivement dans son maillage des champs nouveaux comme celui de l'espace numérique sans jamais perdre de vue l'impératif de cohérence globale. Enfin, les filets de sécurité non intégrés au filet territorial doivent continuer à être entretenus et développés pour embrasser des champs nouveaux répondant aux attentes nouvelles de la population et des décideurs politiques. Là encore, la question de leur évolution et de leur articulation avec le filet territorial de sécurité doit toujours être posée afin que ces gendarmeries « autonomes » soient pleinement intégrées à une vision d'ensemble de la sécurité sur le territoire national.

⁽⁵³⁾ GALLAND Franck, *L'eau – Géopolitique, enjeux et stratégies*, CNRS éditions, 2008, 192 pages.

Gendarmerie nationale,
le difficile équilibre entre la polyvalence et la spécialisation

L'adaptation de la Gendarmerie nationale aux nouveaux champs de criminalité ouverts par les évolutions technologiques et sociétales ne devra jamais se faire au détriment de son maillage territorial, dense et polyvalent. La nécessaire spécialisation en réponse aux nouveaux enjeux de sécurité devra continuer à se développer de façon équilibrée entre unités spécialisées dédiées et militaires polyvalents au sein des unités territoriales.

C'est à ce prix que la Gendarmerie nationale apportera une réponse de sécurité globale intégrant l'ensemble du spectre des menaces actuelles et futures sans perdre sa force et son identité. ♦



■ **Alliances affaiblies : la nécessité
de resserrer les liens**

RDN

Les Cahiers de la Revue Défense Nationale

Revisiter le concept de l'atlantisme

Claire NESTIER

Colonel (terre), a été en poste dans le domaine des Relations internationales militaires (RIM) à Paris, à l'état-major de l'Union européenne, à l'ambassade de France à Washington et au siège de l'Otan après avoir été auditrice du Collège de défense de l'Otan à Rome.

En déclarant dans *The Economist* que l'Otan était en état de « mort cérébrale ⁽¹⁾ », le président Macron a mis en émoi tant Européens, qu'Américains ou Turcs. Ainsi, la chancelière Merkel est-elle sortie de sa traditionnelle réserve en déclarant que l'Otan restait « vitale pour notre sécurité ⁽²⁾ ». Le secrétaire d'État américain Mike Pompeo, de son côté, tenait à rappeler que « l'Otan reste un des partenariats stratégiques les plus déterminants de l'histoire ⁽³⁾ ». Si des réactions fortes ont suivi la déclaration du Président français, c'est parce que ses propos ont probablement été perçus comme questionnant la réalité des valeurs partagées entre Européens et Américains qui sont le fondement de l'Alliance et sont au cœur de l'atlantisme, socle de la solidarité entre Alliés ⁽⁴⁾.

Il n'existe pas de définition agréée de l'atlantisme. Cela dit, pour plus de clarté, une définition est ici proposée, à fin didactique. L'atlantisme est à la fois un écosystème, une combinaison de principes, de pratiques et de relations, et un concept fondé sur des valeurs, qui s'applique plus particulièrement à une zone géographique donnée. Sa raison d'être consiste à assurer la sécurité et la prospérité entre Européens et Nord-Américains, qui se reconnaissent dans des idéaux et partagent des intérêts communs. Ce concept, très intimement lié à la défense collective de l'Otan, n'en constitue pas l'apanage : l'atlantisme n'est pas l'Otan. L'atlantisme se trouve donc non seulement au cœur des relations transatlantiques, aujourd'hui fragilisées, mais également au cœur de la question du partage des valeurs au sein de l'Otan et *in fine* de la question de la pérennité d'une communauté d'intérêts entre Alliés.

Il convient tout d'abord de se réapproprier ce concept grâce à une meilleure connaissance de ses fondements et de sa portée au fil de l'histoire. Cela permettra de mettre en évidence que l'atlantisme reste une référence structurante à laquelle Européens et Américains s'identifient. Pour autant, les difficultés rencontrées, en

⁽¹⁾ « Emmanuel Macron in his own words », *The Economist*, 7 novembre 2019.

⁽²⁾ GUIBERT Nathalie, « "La France n'a pas signé pour ça" : pourquoi Macron pense que l'Otan est en état de mort cérébrale », *Le Monde*, 8 novembre 2019.

⁽³⁾ *Ibid.*

⁽⁴⁾ Au sein de l'Otan, par défaut, les pays membres se prénomment les Alliés.

particulier au sein de l'Otan, mettent en évidence que ce concept mériterait d'être revisité pour rester pertinent et répondre aux enjeux présents et futurs.

Se réapproprier le concept de l'atlantisme : fondements et portée

Les fondements de l'atlantisme

Étymologiquement, le terme « atlantisme » vient du mot « Atlantique » auquel le suffixe grec « isme » a été rajouté. Ce dernier rappelle un concept, une école de pensée, qui, au fil de l'histoire, a révélé des traits et comportements communs. L'étymologie du mot « atlantisme » amène à s'interroger à la fois sur le poids relatif que joue la géographie atlantique dans ce concept, mais aussi sur celui de ses origines historiques.

Une approche géographique montre comment l'océan Atlantique a été le lien physique par lequel s'est nouée la destinée américaine. Au plus fort de l'immigration européenne vers le nouveau continent, on comptait un million de migrants par an. La statue de la Liberté regardant vers l'Atlantique, et au-delà vers l'Europe, n'est-elle pas le symbole le plus explicite des liens entre le peuple américain et le « vieux monde » ? Économiquement, l'Atlantique a été le berceau des flux commerciaux historiquement les plus importants. Stratégiquement, l'océan Atlantique a tantôt été un facteur de non-intervention (doctrine Monroe ⁽⁵⁾), tantôt un facteur d'unité comme pendant les deux guerres mondiales. L'Atlantique a contribué à créer *de facto* des liens de toutes natures extrêmement profonds qui forment cet écosystème caractéristique du monde occidental.

Ce sont également des valeurs spirituelles communes – le christianisme et les prophéties bibliques – qui ont participé à donner corps aux concepts de justice, de compassion et d'obligation morale de combattre le mal. Ces valeurs seraient à l'origine du monde occidental, parce qu'elles ont comme objectif la recherche du bien et ainsi deviendraient à terme universelles ⁽⁶⁾. Ainsi, si Européens et Américains ne partagent pas nécessairement exactement les mêmes valeurs ⁽⁷⁾, ils obéissent à un idéal commun. La Déclaration des droits de l'homme française et la Déclaration d'indépendance américaine forment un socle commun à cet idéal. Cet idéal démocratique peut varier dans le temps ⁽⁸⁾, mais il a permis de s'entendre sur des objectifs communs au fil de l'histoire.

⁽⁵⁾ Doctrine Monroe : discours du président des États-Unis, James Monroe dans son message annuel au Congrès de 1823 : « Aux Européens le Vieux Continent, aux Américains le Nouveau Monde ». Cette doctrine proclame que les États-Unis se sont libérés de la colonisation européenne et que l'Europe ne doit plus interférer dans la conduite de ses affaires.

⁽⁶⁾ NEMO Philippe, « *The invention of Western Reason* », *Rationality and Irrationality*, vol. 29 (compte rendu du 23rd International Wittgenstein-Symposium), Verlagsgesellschaft MbH & KG, p. 224 (<http://ontology.buffalo.edu/>).

⁽⁷⁾ La célèbre phrase du politologue Robert Kagan, « les Américains viennent de Mars, les Européens de Vénus », illustre ce sentiment de valeurs divergentes où les Américains sont naturellement plus orientés vers le *hard power* et les Européens vers le *soft power*. Les États-Unis n'ont pas eu de guerre sur leur territoire depuis la guerre de Sécession et ont un sentiment de toute-puissance qui les rend plus prompts à utiliser plus la force que les Européens, lesquels ont enduré des guerres sur leur territoire et cherchent plus naturellement les alternatives à la guerre. Cf. SLOAN Stanley R., *Permanent Alliance? NATO and the Transatlantic Bargain, from Truman to Obama*, Continuum, 2010, p. 78-82.

⁽⁸⁾ NADOLEK Bernard et NÉMO Philippe, « Choc ou complémentarité des civilisations », *Journal de l'école de Paris du management*, n° 64, 2007, p. 25.

Au XX^e siècle, la Première Guerre mondiale a marqué un tournant pour l'atlantisme, car les futures Nations fondatrices de l'Otan combattent ensemble pour la première fois (contre la triple Alliance – Allemagne, Italie, Autriche-Hongrie) et des liens de frères d'armes naissent. La Seconde Guerre mondiale a été également un moment de cristallisation de la relation transatlantique, avec cette fois comme point d'ancrage, la relation américano-britannique. Les deux pays convergent avec pour référence la Charte de l'Atlantique signée en août 1941 ⁽⁹⁾. Une fois engagés dans la guerre ensemble, pour la première fois, un état-major permanent américano-britannique a été établi à Washington où chacun des deux pays disposait d'attributions régionales. Les relations humaines établies tant au niveau des hommes politiques que des chefs militaires a donné naissance à la « *special relationship* » qui reste encore aujourd'hui une référence forte de la communauté atlantique. De plus, ce type de commandement militaire a probablement, dans l'esprit, inspiré le principe retenu plus tard pour la structure de commandement intégrée de l'Otan.

Au sortir de la guerre, ce sont encore les États-Unis qui, dans un contexte de début de guerre froide, ont aidé l'Europe et singulièrement la France à reconstruire leur défense dès 1948. « Si personne en effet n'ignore les mérites du plan Marshall, force est de constater que ceux de l'aide militaire qui lui succéda sont beaucoup moins connus. ⁽¹⁰⁾ »

Au bilan, ces expériences communes ont donné naissance à de nouvelles formes de solidarités et ont augmenté la conscience d'une « civilisation atlantique » ⁽¹¹⁾. Pour autant, ces pratiques ne regroupaient pas ces pays de façon formelle. Or, les États-Unis avaient déjà pour objectif de « bâtir d'abord une alliance politique à long terme ⁽¹²⁾ ». Du côté du continent européen, la France avait pris conscience qu'elle n'avait pas les moyens de se défendre seule et les échanges avec Washington ont été permanents pour essayer de structurer la relation américano-européenne face à la montée en puissance de l'URSS ⁽¹³⁾. Finalement, après plusieurs tentatives pour organiser la défense pour l'Europe occidentale, le Traité de l'Atlantique Nord a été signé en 1949.

Le préambule du Traité de l'Atlantique Nord indique que les Alliés sont « déterminés à sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit [et] soucieux de favoriser dans la région de l'Atlantique Nord le bien-être et la stabilité ⁽¹⁴⁾ ». Tous les éléments de l'atlantisme sont présents : la référence aux valeurs, la zone géographique et les intérêts communs de défense. La raison d'être de

⁽⁹⁾ La Charte de l'Atlantique, signée le 14 août 1949 par le président Franklin Delano Roosevelt et le Premier ministre britannique Winston Churchill, regroupe une série de principes devant servir au maintien de la paix et de la sécurité internationale.

⁽¹⁰⁾ VIAL Philippe, « L'aide américaine au réarmement français (1948-1956) », in BOZZO Frédéric, VAÏSSE Maurice et MÉLANDRI Pierre (dir.), *La France et l'Otan 1949-1996*, Bruxelles, Complexe, 1996, p. 169.

⁽¹¹⁾ LEBBINK Teus, « *Atlanticism: The Rise, Development and Realisation of an Idea* », *Atlantisch Perspectief*, vol. 20, n° 8, 1996, p. 27-30.

⁽¹²⁾ *Ibid.*, p. 170.

⁽¹³⁾ GERBET Pierre, « Le rôle de la France dans la négociation de l'Alliance atlantique », in *La France et l'Otan 1949-1996*, op. cit., p. 93-100.

⁽¹⁴⁾ Otan, *Le Traité de l'Atlantique Nord*, 4 avril 1949 (www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_17120.htm).

cette Alliance était claire : contrer le communisme. Lord Ismay, avant même d'être le premier secrétaire général de l'Otan, avait résumé très simplement la raison d'être de la structure : « *Keep the Russians out, the Americans in, and the Germans down* » (« Garder les Russes dehors, les Américains dedans, et les Allemands à terre »). Le traité marque un tournant en donnant pleinement corps au concept, comme l'illustre bien l'allocution du président Truman, le 4 avril 1949, à la signature du Traité : « Un programme contre les dangers d'agressions à l'encontre des Nations aimant la liberté, en s'accordant avec certaines d'entre elles, sur un accord commun visant à renforcer la sécurité de la zone Nord-Atlantique ⁽¹⁵⁾ ». L'atlantisme existe avant que le Traité de l'Atlantique Nord soit signé, mais ce Traité est une construction qui fonde l'ordre du monde *post-1945*.

L'Otan incarne l'atlantisme

Rapidement, des mesures organisationnelles ont été prises, donnant naissance à la structure de commandement intégrée de l'Otan en 1951.

La guerre froide a été une période symbiotique entre l'atlantisme et l'Otan : les intérêts (s'unir contre l'adversaire russe) et les valeurs (défense du modèle politique occidental contre le communisme) s'alignaient dans la zone Nord-Atlantique, assurant ainsi la défense de tous les Alliés ⁽¹⁶⁾. L'atlantisme était en quelque sorte la boussole sur laquelle s'appuyaient politiques et militaires pour décider des concepts stratégiques de l'Otan et du développement des plans territoriaux de défense associés. Dès 1954, des *contingency plans* ont été agréés afin de retenir l'URSS le plus à l'est possible et basés sur des capacités militaires minimales nécessaires. C'est ainsi que, petit à petit, une communauté de sécurité et défense a émergé, à laquelle la France est pleinement intégrée, comme en témoigne la prise du commandement des forces terrestres du Centre Europe de l'Otan par le Maréchal Juin au printemps 1951.

Pourtant rapidement, l'atlantisme, au sein même de l'Otan, a fait face à un certain nombre de défis. Pour n'en citer qu'un, retenons le cas français. Dès 1958, le président de Gaulle, dans un memorandum adressé à la fois au Président américain et au Premier ministre britannique, estime que : « le monde étant ce qu'il est, on ne peut considérer comme adaptée à son objet une organisation telle que l'Otan ⁽¹⁷⁾ », il y fait notamment référence à la limite géographique de l'océan Atlantique qui ne paraissait plus pertinente et surtout au fait que le nucléaire, initialement envisagé comme un fait exclusivement américain, pouvait aussi « paraître justifier qu'à l'échelle mondiale des décisions concernant la défense fussent pratiquement déléguées au gouvernement de Washington », mais que la situation avait changé. Dès ce memorandum, il subordonne

⁽¹⁵⁾ HOSKINS Halford, *The Atlantic Pact*, Washington, Public Affairs Press, 1949, p. 9.

⁽¹⁶⁾ PEDLOW Gregory (Dr), « *NATO strategy documents 1949-1969* » dans *NATO Strategic Concepts—Official Texts, P12* (www.nato.int/docu/stratdoc/eng/intro.pdf). Les objectifs du premier concept stratégique de l'Otan étaient « d'arrêter et de contrer dès que possible les offensives ennemies contre les puissances du traité de l'Atlantique nord, par tous moyens disponibles, y compris aériens, maritimes, terrestres ainsi que les opérations psychologiques ».

⁽¹⁷⁾ GAULLE (DE) Charles, *Lettres, notes et carnets (juin 1958-décembre 1960)*, Plon, 1985, p. 82-84 (www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/aebdd430-35cb-4bdd-9e56-87fce077ce70/publishable_fr.pdf).

« tout développement de sa participation actuelle à l'Otan » à des évolutions profondes. Le départ de la structure de commandement intégré de la France en 1966 ne fut donc pas une totale surprise. « La France cherchait [ainsi] à conserver ce qui avait été le principal apport de l'alliance – l'équilibre des forces en Europe face à la puissance soviétique – tout en se libérant des dispositions trop contraignantes de l'Otan et du lien existant entre cette organisation et la politique mondiale des États-Unis ⁽¹⁸⁾ ». Cet exemple de divergence temporaire a créé des tensions au sein de l'Otan, mais il a été surmonté. Retenons-en que les intérêts et les valeurs doivent être vus comme des critères complémentaires. Ils doivent être analysés sur le temps long, ils se nourrissent et les « accroc » surmontés montrent que l'atlantisme est un concept flexible, qui s'adapte.

La période *post*-guerre froide a été beaucoup moins linéaire sur le plan stratégique. L'effondrement de l'URSS a *de facto* vidé de sa raison d'être initiale l'Alliance, l'ennemi originel ayant disparu. L'atlantisme a fait face à plusieurs ruptures, qui ont généré des tiraillements entre les trois piliers qui avaient fait sa force pendant la guerre froide :

- Sa zone géographique a été étendue par des élargissements successifs vers les ex-pays de l'Est. Cette extension géographique de l'Otan, très largement guidée par les Américains pour ancrer ces pays dans la sphère capitaliste ⁽¹⁹⁾, a poussé l'Otan à développer des politiques spécifiques pour intégrer militairement ces Alliés. Cela a éloigné l'Otan de sa mission originelle, avec entre autres effets, de rendre l'obtention du consensus plus difficile.

- Les opérations menées hors zone atlantique, au nom de valeurs partagées entre Alliés, comme l'opération de l'Otan en Afghanistan (solidarité européenne vis-à-vis des Américains) et en Libye, ont eu pour effet secondaire de mettre au défi la solidarité entre Alliés. Ces opérations hors zone de l'Otan, ont suscité un intérêt moindre des Européens, générant des difficultés importantes de génération de forces et des *caveats* nationaux très contraignants. Ces expériences, vues sous l'angle de l'atlantisme, ont prouvé que les Alliés étaient moins prompts à s'investir pour exporter leurs valeurs que pour les défendre.

Plus tard, le retour de la Russie dans le champ confrontationnel lors de la crise ukrainienne en 2014 a permis une réponse solidaire des Alliés au sein de l'Otan : les trois facteurs clefs de l'atlantisme – valeurs/zone géographique/intérêts partagés – étaient à nouveau alignés. Bien que l'appréciation de la menace russe ait été inégale entre Alliés, le consensus a permis l'adoption de mesures entre 2014 et 2016 telles que la *VJTF* ⁽²⁰⁾, le plan d'action réactivité ou la présence avancée renforcée. Il s'est agi pour les Alliés de répondre rapidement, avec les moyens existants, pour rassurer les Alliés de l'Est, sans pour autant risquer l'escalade. Le choix a donc été fait d'une « démonstration politique », au nom de la solidarité entre Alliés. La référence à l'atlantisme comme

⁽¹⁸⁾ ZORGBIBE Charles, « Le retrait français de l'Otan : rapport de synthèse » in *La France et l'Otan 1949-1996*, *op. cit.*, p. 423.

⁽¹⁹⁾ Durant sa campagne électorale, Bill Clinton expliquait que « US foreign policy should be focused on “enlarging” the democratic and free market area in the post-cold war world ». Cf. SLOAN Stanley R., *op. cit.*, p. 102.

⁽²⁰⁾ *VJTF* : *Very High Readiness Joint Task Force* (Force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation).

centre de gravité de l'Alliance a été rappelée avec force lors des discussions pour parvenir au consensus nécessaire à l'adoption de ces mesures.

L'atlantisme aujourd'hui : référence pertinente pour les Alliés vs faux-semblant

L'atlantisme reste un concept de référence entre Alliés

Comment expliquer que l'atlantisme ait pu garder cette force et rester au cœur des références des Alliés en traversant ainsi le temps ? Le rapport Védrine de novembre 2012 reste tout à fait d'actualité lorsqu'il indique que, « en fait, les Européens restent profondément attachés à l'Alliance, à commencer par ceux auxquels la France pense en premier à chaque fois qu'elle essaie de relancer "l'Europe de la défense" : la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Pour les Polonais et les Baltes, les États-Unis, obligés par l'article 5, restent la seule garantie sérieuse en cas de résurgence d'une menace russe. ⁽²¹⁾ ». Le fait est que l'Otan est l'alliance militaire dans laquelle se reconnaissent encore aujourd'hui le mieux la grande majorité des Européens, elle est au final l'Alliance.

Le concept de l'atlantisme a permis de maintenir le lien entre faire la guerre ensemble (l'Otan a fait ses preuves), faire la paix (la maintenir par un dialogue stratégique permanent et une alliance militaire dissuasive, une structure de commandement – C2 – intégrée) et être prêt pour la guerre future (s'entraîner ensemble, disposer de standards communs et préparer les capacités de demain).

Le concept de l'atlantisme n'est pas remis en cause, car les pays de la zone Euratlantique y sont foncièrement attachés. Ils disposent pour cela d'une organisation de dialogue politique et de réflexion stratégique : l'Otan, unique organisation de sécurité où diplomates et militaires de trente pays travaillent quotidiennement ensemble et qui permet *a minima* de forger la réflexion et au mieux de concevoir des réponses stratégiques. L'atlantisme est relayé dans le monde académique, lequel contribue à nourrir également sa pensée stratégique. Le Collège de défense de l'Otan, fondé en 1951, est à cet égard un outil de diffusion de la pensée transatlantique remarquable. Des *think tanks* contribuent régulièrement à la réflexion stratégique, tels que le *North Atlantic Council*, le *German Marshall Fund* ou encore un rassemblement comme le groupe de Bilberg.

L'Otan et la communauté qui gravite autour permettent l'élaboration de « méta-points de vue ». En dépit des inévitables lourdeurs bureaucratiques et de la lenteur du processus décisionnel, l'organisation même offre une plus-value : « Ce qu'on acquiert comme connaissance des parties revient sur le tout. Ce qu'on apprend sur les qualités émergentes du tout, tout qui n'existe pas sans organisation, revient sur

⁽²¹⁾ VÉDRINE Hubert, *Rapport pour le président de la République française sur les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'Otan, sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense*, 14 novembre 2012, p. 12-16 (www.vie-publique.fr/).

les parties » ⁽²²⁾. Autrement formulé, l'atlantisme n'est plus seulement incarné par l'existence du Traité de l'Atlantique Nord : c'est l'organisation otanienne qui contribue à le faire vivre et évoluer. Il est l'essence de la dynamique de solidarité entre Alliés. Il existe un socle de menaces communes, suffisamment complexes et évolutives, que l'agrégation des pensées « occidentales » permet de mieux analyser et gérer.

L'Otan s'est d'ailleurs structurée pour répondre aux besoins de réflexion stratégique commun des Alliés et d'adaptation de leurs capacités militaires en établissant, en 2003, le Commandement de la transformation (*ACT*) ⁽²³⁾. L'Otan a permis l'indispensable interopérabilité entre Alliés, et l'*ACT* est le commandement au cœur du processus d'amélioration de cette interopérabilité aux plans techniques, humains ou de C2. Ainsi, ce commandement permet à l'Otan et aux Alliés de s'adapter au fur et à mesure du besoin :

- En 2006, l'*ACT* qualifie pour la première fois les menaces hybrides.
- En 2012 et 2013, les travaux portent sur la façon de maintenir l'expérience commune acquise en Afghanistan.
- Depuis 2014, l'effort est fait sur les adaptations nécessaires au renforcement de la posture de dissuasion et de défense.

Ainsi, 70 ans après sa création, l'Otan est devenue l'incarnation de l'atlantisme, concept dans lequel les Alliés se reconnaissent. Pour autant, certains pays, notamment la France, ont des positions critiques au sein de l'Otan. En fait, dans la pratique, nombre d'Alliés attendent la position critique française avant de se faire entendre autour de la table. Celle-ci est reconnue comme enrichissante lorsqu'elle apporte des propositions alternatives et participe à l'élaboration de positions communes. Autrement formulé, la singularité des positions françaises relève moins d'une remise en question de l'atlantisme que de la façon dont l'Alliance s'organise à trente et fixe ses priorités.

L'atlantisme : réalité pertinente ou faux semblant

Le Collège de défense de l'Otan a publié un fascicule complet à l'occasion du 70^e anniversaire de l'Alliance, *NATO at 70: No Time to Retire* (*L'Otan a 70 ans : l'heure de la retraite n'a pas encore sonné*). Patrick Turner, secrétaire général adjoint pour la planification de défense, y décrit les dernières mesures adoptées dont l'objet essentiel tient au renforcement de la défense collective et à l'augmentation de la réactivité des forces de l'Alliance, tout en soulignant que l'Otan doit, en même temps, traiter une large palette de défis : « *international terrorism, hybrid threats, challenges in the newer domains of cyber and space; and the challenges and opportunities posed by transformational technologies* » ⁽²⁴⁾. Cet ensemble constitue la politique dite à « 360° » de l'Otan.

⁽²²⁾ MORIN Edgard, *Introduction à la pensée complexe*, ESF, 1990, p. 100.

⁽²³⁾ L'*ACT* a été mis en place en lieu et place du commandement maritime Atlantique dont la raison d'être originelle avait disparu.

⁽²⁴⁾ TURNER Patrick, « NATO at 70: what defence policy and planning priorities? », *NATO at 70: No Time to Retire*, n° 8, 2020, p. 73-80 (www.ndc.nato.int/news/news.php?icode=1414).

Vu la variété des domaines compris dans cette politique, on peut se demander s'il ne s'agit pas, dans ce document, d'un faux-semblant où les *leaders* de « l'organisation Otan » se livrent à un exercice d'autoconviction vis-à-vis de leurs lecteurs otaniens, prêts à tout pour rester unis, sous le parapluie américain, au nom de « l'atlantisme, centre de gravité de l'Alliance » ?

Un réexamen de la géographie, des intérêts et des valeurs partagées entre Européens et Américains permettra de se forger une opinion : est-ce que l'atlantisme est devenu un artifice ou garde-t-il toujours tout son sens ?

Concernant la géographie commune, est-ce que le regroupement d'Alliés d'une zone atlantique reste pertinent alors que des menaces viennent de tous horizons géographiques, voire sont « a-géographiques » pour certaines, comme celles provenant de l'espace exoatmosphérique ou de l'espace cyber ?

Les efforts entrepris par tous les Alliés pour renforcer la défense collective au sein de l'Otan ⁽²⁵⁾ témoignent de la volonté commune de s'unir pour affirmer au compétiteur russe que l'Alliance protégera ses membres en cas d'atteinte à la sécurité d'un ou plusieurs d'entre eux. La zone géographique Nord-Atlantique reste donc tout à fait pertinente pour être traitée au sein de l'Otan dès lors qu'il s'agit de défense collective.

En dehors de cette zone géographique, Américains et Européens partagent des intérêts communs, avec un niveau de priorité inégal, mais qui tous nécessitent d'être traités collectivement :

– Le développement de la puissance chinoise est à l'origine du pivot américain vers l'Asie, alors que les pays européens peinent à adopter une position commune. Quel pays européen sera en mesure d'agir seul face à la Chine économiquement ou militairement ? Aucun ! La coopération entre Européens et Américains concernant la Chine paraît donc nécessaire, tout au moins, sur le plan sécuritaire.

– La préservation des espaces de circulation maritime (Ormuz, Grand Nord notamment) et spatiaux devient un sujet central pour les pays européens comme américains dans un contexte de commerce mondialisé.

– Le terrorisme et les questions liées à la guerre hybride – incluant le cyber et la désinformation – échappent en partie à la logique géographique dans sa conception classique. En revanche, ces menaces sont toutes inadmissibles pour le monde occidental qui n'acceptera pas les atteintes portées au cœur de son système démocratique.

Est-ce que ces enjeux, partagés par tous les Alliés, doivent être exclus du champ de l'atlantisme sous prétexte qu'ils n'appartiennent pas à la zone Atlantique-Nord ? Ce serait une vision artificielle et théorique, car dans la réalité, l'Otan discute et travaille sur tous ces sujets, ce qui n'est pas exclusif de voir certains de ces sujets également

⁽²⁵⁾ Selon l'Otan, plus de 100 milliards ont été investis par les Alliés dans leur outil de défense depuis les déclarations du président Trump de 2017.

traités ailleurs, soit en bilatéral, soit par d'autres organisations. La question de la géographie mondiale des enjeux de sécurité et de défense pose le problème du juste format pour étudier ces défis, mais pas celui de la pertinence de l'aborder entre Alliés soudés par l'atlantisme.

Concernant les valeurs, piliers fondateurs de l'atlantisme, restent-elles toujours le lien fondamental entre Alliés ou sont-elles, avant tout, sources de divisions ? Quelques exemples illustrent les tensions relatives aux valeurs parmi les Alliés :

- La montée des nationalismes en Europe génère des replis isolationnistes et mettent en danger la solidarité.

- La volonté américaine d'hyperpuissance capitaliste aux intérêts industriels, aujourd'hui en confrontation directe avec les Européens, traduit une approche de court terme peu compatible avec le développement à moyen terme d'une Europe alliée forte et elle interroge sur le sens des valeurs défendues. Cette opposition se retrouve de façon patente en matière de compétition des industries de défense, alors même que les États-Unis appellent l'Europe à pouvoir se défendre par elle-même.

- L'attitude du président Trump, imprévisible et sans ambages, peut miner, à terme, la nécessaire confiance entre Alliés. Lors du sommet des chefs d'État de Bruxelles en 2017, les propos très ambigus du Président américain quant à l'engagement à honorer l'article 5 ont durablement inquiété les Alliés.

- L'attitude turque de défiance vis-à-vis des Alliés, combinée au tournant politique que prend le régime génèrent des difficultés extrêmement bloquantes sur nombre de sujets au sein de l'Otan. Son rapprochement avec la Russie interroge concernant ses intentions alors même qu'elle appelle au soutien des Alliés.

Il ne faut pas nier ces crises des valeurs et il est complexe de prévoir l'avenir. Aujourd'hui, le choix est fait, entre Alliés transatlantiques, de tolérer ce différend sur les valeurs, car garder la Turquie parmi les Alliés prime. De la même façon, l'intérêt de rester auprès des Américains l'emporte. La flexibilité du concept de l'atlantisme se retrouve, *nolens volens*, entre poids des valeurs, des intérêts et de la géographie. L'histoire a montré qu'il peut y avoir temporairement des crises ou des divergences dans les valeurs ⁽²⁶⁾ ou les intérêts partagés ⁽²⁷⁾, sans pour autant mettre fin au concept d'atlantisme, tant qu'elles étaient temporaires. Si elles devaient s'installer dans la durée, alors l'atlantisme perdrait son sens, car il n'y aurait plus de fondement profond à la solidarité.

Au bilan, l'atlantisme reste un concept de référence pour les Alliés, mais la nature des crises et des divergences internes qu'il traverse impose de réfléchir à leurs origines et d'essayer de trouver des pistes pour revisiter ce concept.

⁽²⁶⁾ Le Portugal avait par exemple fait partie des membres fondateurs de l'Alliance, en 1949, alors que son régime n'était pas démocratique. En parallèle, l'Espagne encore fasciste s'était vue refuser son intégration à l'Otan et n'a pu rejoindre l'organisation qu'en 1982.

⁽²⁷⁾ Le départ de la France de la structure de commandement intégré en 1966 en constitue un exemple.

Revisiter l'atlantisme pour répondre aux enjeux présents et futurs

L'atlantisme affaibli par la réalité de l'effort militaire

Si la multiplication des défis sécuritaires a vu les Alliés, au sein de l'Otan, se saisir de tous ces sujets pour arriver à une politique à 360°, les moyens pour mettre en œuvre ces politiques n'ont pas suivi. En particulier, force est de constater que le niveau d'effort entre Alliés européens et américains est resté très inégal. Ce sujet n'est pas nouveau puisque Washington, depuis le Sommet de l'Otan de 1999, dénonce le découplage capacitaire avec les pays européens. Ainsi, Robert Gates, secrétaire à la Défense sous les administrations de George W. Bush et de Barack Obama, dans son discours testament sur le futur de l'Otan, le 10 juin 2011, a déclaré : « Si l'actuel déclin des capacités militaires européennes n'est pas stoppé, voire renversé, les futurs dirigeants américains – ceux qui n'ont pas connu comme moi l'enseignement de la guerre froide – risquent tout simplement de conclure que le retour ne mérite pas l'investissement des États-Unis dans l'Otan ⁽²⁸⁾ ».

Parallèlement à cette attente américaine, force est de constater qu'entre le Sommet franco-britannique de Saint-Malo de décembre 1998 et la déclaration de Robert Gates, les résultats ont été limités. Pourtant, ce Sommet s'était traduit par une déclaration commune appelant à l'établissement de moyens militaires « autonomes pour l'Union européenne ». Il avait permis le déblocage politique du refus britannique du développement d'une Europe de la défense hors Otan et conduit au Traité de Nice en 2000 ainsi qu'au nouvel élan de la politique européenne de sécurité et de défense. Le rapport Védrine établit, en novembre 2012, que, « au total, mis à part quelques actions ou coopérations, le bilan est maigre. Aucun pays d'Europe n'a rejoint l'ambition et la conception françaises d'une Europe de la défense, même redéfinies avec de plus en plus de réalisme et de pragmatisme » ⁽²⁹⁾. L'éclairage des opérations menées par les pays européens, telle l'opération française *Harmattan* en Libye en 2011, est révélateur de la réalité des dépendances critiques à l'égard des Américains. De plus, c'est l'Otan avec l'opération *Unified Protector* ⁽³⁰⁾ qui a permis de fédérer et de durer, et non pas une opération de l'UE.

Le Sommet de l'Otan de Bruxelles, en juillet 2018, a marqué le point culminant de la crise relative au niveau d'effort de défense entre Européens et Américains. Donald Trump y a pointé du doigt, chiffres à l'appui, et dans une perspective essentiellement financière, le niveau d'effort insuffisant de chaque Allié européen, les Allemands étant les plus visés. En réponse, les Européens n'ont eu de cesse de rappeler la solidarité entre Alliés et les valeurs partagées, tout en affichant leur engagement en faveur d'un effort de défense supérieur : l'objectif est d'atteindre, d'ici 2024, 2% du PIB consacrés à la défense (dont 20 % dédiés aux investissements). Pour mémoire, il est d'environ 3,1 % aux États-Unis aujourd'hui ⁽³¹⁾. Depuis ce sommet, l'effort de

⁽²⁸⁾ "Defense Secretary Gates on the Future of NATO", *C-Span*, 10 juin 2011 (www.c-span.org/).

⁽²⁹⁾ VÉDRINE Hubert, *op. cit.*, p. 17

⁽³⁰⁾ Opération de l'Otan conduite de mars à octobre 2011 en Libye.

⁽³¹⁾ OFFICE OF THE UNDER SECRETARY OF DEFENSE, *Defense Budget Overview*, mars 2019, p. 1-10 (<https://comptroller.defense.gov/>)

défense supplémentaire des Alliés européens a commencé à croître ; il devra continuer à se renforcer, car « l'atlantisme est clef pour la cohésion des Alliés, mais les pratiques, en particulier au sein de l'Otan sont clefs de la cohérence » ⁽³²⁾. L'atlantisme pourrait devenir une coquille vide si les objectifs politiques et les moyens ne sont pas en phase.

L'atlantisme revisité

Outre ce découplage capacitaire et politique qui met en danger l'atlantisme, il faut aussi s'interroger sur la validité des critères qui avaient prévalu à la signature du Traité de l'Atlantique Nord et qui en ont fait sa force.

L'atlantisme revisité doit avant tout être une réflexion des pays occidentaux faisant face à des menaces qui les affectent ou ont le potentiel de les affecter. La question clef est donc moins celle des scénarios d'évolution des relations entre les États-Unis et le continent européen que celle des formes que pourrait revêtir l'atlantisme revisité.

Deux chercheurs de l'*Istituto Affari Internazionali*, en Italie, ont conduit une étude à partir de trois scénarios simulant l'évolution des relations entre les Européens et les Américains. Il s'agissait d'essayer de différencier les variables et les constantes de la relation transatlantique. Ils ont conclu qu'une simple catégorisation (selon les hypothèses de leurs scénarios) en « relation divergente/relation fonctionnelle/relation maintenue » entre pays européens et américains ne répondait pas à la réalité de ce que sera la relation future. Potentiellement, le vieux concept d'une communauté de sécurité née pendant la guerre froide est toujours valide, mais son contenu a changé ; il n'y aurait plus une relation transatlantique, mais des relations transatlantiques : « aujourd'hui, les changements, à la fois internes mais également au-delà de la proverbiale maison transatlantique, ont secoué les piliers de ce cadre conceptuel, sans pour autant avoir rien produit de comparable » ⁽³³⁾.

Cela amène logiquement à accepter le principe de réflexions stratégiques qui, à l'avenir, devront dépasser la logique des organisations. L'Otan ne doit pas rester le seul format à incarner et revendiquer l'atlantisme. L'UE partage les mêmes valeurs fondamentales que l'Otan et dispose d'outils différents tout aussi nécessaires pour traiter certaines des menaces d'intérêts communs pour les Européens et les Américains. À cet égard, les avancées des relations entre Otan et UE, au niveau politique entre le Secrétaire général, Jens Stoltenberg, et le chef du Service européen pour l'action extérieure, Joseph Borrell, comme la mise en œuvre concrète des mesures adoptées lors de la déclaration conjointe en marge du Sommet de l'Otan, le 10 juillet 2018, illustrent cette complémentarité essentielle. L'atlantisme revisité gagnerait à être mis en avant de façon volontariste et ainsi valorisé dans les différentes organisations de défense multilatérales comme par les Alliés eux-mêmes, notamment dans le cadre de l'Initiative européenne d'intervention (IEI).

⁽³²⁾ Entretien avec Guillaume LASCONJARIAS, chercheur associé à l'Institut français des relations internationales (Ifri), ancien titulaire de la chaire Transformation au Collège de défense de l'Otan, le 21 janvier 2020.

⁽³³⁾ TOCCI Nathalie et ALCARO Riccardo, « Rethinking Transatlantic Relations in a Multipolar Era », *International Politics*, vol. 51, n° 3, mai 2014, p. 18 (www.iai.it/sites/default/files/TW_WP_04.pdf)

Plutôt que de rester focalisé sur une zone géographique, ce qui ne suffit plus, l'atlantisme revisité doit pouvoir se recentrer sur ses valeurs dans lesquelles Européens et Américains continuent de se reconnaître. Pour cela, l'atlantisme gagnerait à afficher de façon décomplexée un certain nombre de valeurs qu'il choie, tel le principe de démocraties électives, mais également qu'il refuse, comme cela avait été autrefois le cas avec le communisme et le fascisme. Aujourd'hui, l'atlantisme gagnerait par exemple à afficher le refus de l'islam radical, contraire à ses valeurs.

L'atlantisme revisité doit surtout, pour garder sa pertinence, permettre d'élaborer de nouvelles stratégies fixant de véritables priorités. Cela impliquerait pour l'Otan de s'éloigner de l'approche à 360° et de rester concentré sur les questions de défense collective – incluant les nouvelles menaces transverses – pour développer un nouveau concept stratégique avec des objectifs plus limités et en cohérence avec les capacités des Alliés. L'expérience présente doit nous mettre en garde contre le risque le plus grave, l'absence de résolution de la question du découplage entre les valeurs affichées et la réalité de l'effort militaire, en quelque format que ce soit.

**

Si l'atlantisme a ses racines dans l'histoire ancienne, il s'est réellement identifié à l'Otan depuis sa création. Il s'est renforcé par la dynamique même de cette organisation politico-militaire inégalée. Ce concept reste une référence incontestée des Alliés. Il a traversé des crises dont il est sorti, car la solidarité forgée par des valeurs et des intérêts partagés (en particulier celui de continuer à bénéficier du parapluie américain) est restée son centre de gravité : ce qui unissait les Alliés était plus fort que ce qui les séparait.

Il n'en reste pas moins vrai que l'atlantisme traverse aujourd'hui ce que l'on pourrait appeler des crises cachées profondes. Elles ont atteint un niveau tel que si des mesures ne sont pas prises, un découplage définitif entre les valeurs affichées de l'atlantisme et la réalité de leur mise en œuvre se fera jour. Cette perte de cohérence ferait enlever sa pertinence à ce concept qui deviendrait un faux-semblant « d'affichage ».

Parmi les sujets crisogènes, celui de la réalité des capacités militaires des Européens par rapport aux objectifs ambitieux fixés au sein de l'Otan constitue un problème majeur. Le niveau d'effort consenti pour protéger et faire valoir ces valeurs et intérêts communs est très inégal. Il le restera, même si tous les pays atteignaient en 2024 les objectifs fixés pour leur défense. Un effort européen couplé à un dialogue apaisé avec les États-Unis sera la clef du succès.

Concernant la crise souvent évoquée des valeurs, deux pays méritent une attention particulière : la Turquie et les États-Unis.

L'évolution dans le temps de la Turquie dira si ce pays reste attaché au monde occidental ou s'il en diverge, comme cela semble être le cas dans la période récente. Si la Turquie confirmait cette divergence, elle dénoncerait probablement d'elle-même son attachement à l'atlantisme plutôt qu'elle ne mettrait en danger son existence.

Un des points les plus critiques serait une divergence dans la durée des valeurs et intérêts américains vis-à-vis de l'Europe : alors l'atlantisme se viderait de son sens. Toutefois, à ce stade, rien n'indique qu'Américains et Européens sont promis à diverger et le temps n'est pas encore à celui de la perte de confiance. Le repli américain doit être analysé à l'aune de son histoire qui a fluctué entre isolationnisme et stratégie d'influence mondiale au nom de ses valeurs. La dimension transactionnelle américaine d'aujourd'hui ne peut pas s'assimiler à une divergence des valeurs sur le long terme, tant qu'elle ne devient pas un absolu.

Quant à la question d'intérêts durablement divergents avec les États-Unis, l'émergence des nouvelles menaces globales verra sûrement naître de nouvelles façons de traiter ces questions, mais il est très peu probable qu'Américains et Européens, forts du capital de confiance forgé par l'atlantisme au fil du temps, puissent se passer les uns des autres.

Il s'agirait maintenant, de promouvoir, des deux côtés de l'Atlantique, un atlantisme revisité assumant haut et fort les valeurs qu'il promeut, comme *a contrario* celles qu'il réfute ; un atlantisme légitime afin de traiter en pleine confiance de tous les sujets d'intérêts communs, tels que les compétiteurs russes et chinois, les menaces hybrides, et celles provenant du monde cyber ou de l'espace et ce, dans des forums différenciés. L'atlantisme revisité ne peut plus être seulement l'apanage de l'organisation otanienne, mais doit être celui des Alliés eux-mêmes qui doivent s'y investir et le valoriser en établissant des priorités quant aux sujets qu'ils continueront à traiter ensemble à l'avenir. ♦

Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?

Arnaud LE MARCHAND

| Colonel (air), auditeur de la 69^e session du CHEM.

« Le drame, pour les Européens, c'est que dans le monde impitoyable qui est le nôtre, si l'on renonce à devenir une puissance musclée, on finit par se faire bousculer, et malmener, et rançonner ».

Amin MAALOUF, *Le naufrage des civilisations* ⁽¹⁾.

Après une longue période de primauté de la superpuissance américaine, garantie incontournable de la sécurité européenne, la situation internationale est devenue plus complexe, plus compétitive, voire ouvertement conflictuelle. Le monde et les relations internationales s'affolent, le droit international et les dispositifs de régulation, en particulier ceux de maîtrise des armements, ne jouent plus totalement leur rôle, quand ils ne sont pas bafoués. Les peuples européens, secoués par les effets de la mondialisation et des bouleversements technologiques, sont tiraillés entre leur solidarité et leur volonté de reprendre leur destin national en main, à l'image du Royaume-Uni qui vient de quitter l'UE (*Brexit*). Cette Europe construite en réponse aux horreurs de la Seconde Guerre mondiale, autour de la recherche de la paix et d'une forme de rejet de la puissance, notamment celle de l'Allemagne, semble aujourd'hui menacée d'obsolescence.

On le sait, l'UE bénéficie cependant de nombreux atouts : une démographie, une économie et de capacités nationales qui comptent parmi les premières dans le système international. Pourtant, protégée par l'Alliance atlantique qui sert de garantie politico-militaire grâce à la puissance américaine, mais sans influence, sans ambition de puissance, cette organisation politique si singulière qu'est l'UE ne pourra pas rivaliser dans la compétition qui se joue. En effet, la stratégie de puissance de la Chine et la reconfiguration de la géopolitique mondiale exposent l'espace européen aux menaces intérieures et extérieures, au déclin économique progressif. Une part grandissante de citoyens européens se détourne ainsi progressivement du « rêve européen » et le retour de nationalismes et de populismes sur le Vieux Continent devient une réalité pour le moins inquiétante. « Jamais l'Europe n'a été aussi nécessaire, jamais elle ne fut autant décriée, oubliée, inutile ⁽²⁾ ».

⁽¹⁾ MAALOUF Amin, *Le naufrage des civilisations*, Grasset, 2019, 336 pages.

⁽²⁾ GNESOTTO Nicole, *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique ?*, Armand Colin, 2011, 224 pages.

Alors que la mondialisation et la compétition stratégique menacent les équilibres géopolitiques, le multilatéralisme et la cohésion sociale des États-membres de l'UE, ces derniers n'ont d'autre choix que de promouvoir une union politique et militaire, plus représentative et plus protectrice des peuples européens. En accordant les pouvoirs et les moyens à l'exécutif européen de protéger ses citoyens et de répondre à leurs préoccupations, les Européens ⁽³⁾ redonneraient du sens à leur union, menacée de l'intérieur par les nationalismes et les régionalismes. Face aux nouvelles menaces, l'Otan n'est pas une garantie suffisante si les Européens n'ont pas l'ambition d'y exercer une responsabilité importante pour la défense de l'Europe.

Convaincre les citoyens européens que l'UE les représente, défend leurs intérêts et les protège

La désaffection progressive à l'égard de l'intégration européenne s'est accentuée ces dernières années. Ce phénomène s'est largement accentué avec les conséquences de la crise financière de 2008, qui a eu un impact fort sur les économies de la zone euro, alors même que la Banque centrale européenne (BCE) et la solidarité des États-membres en ont sans aucun doute atténué les conséquences. Cette situation peut sembler paradoxale au regard des résultats du projet Erasmus. Initié en 1987, il aura permis à 4,4 millions d'étudiants en 30 ans, de bénéficier d'une mobilité dont ils sont plus de 80 % à déclarer qu'elle les rend davantage conscients des valeurs européennes. La proportion d'Européens concernés reste cependant marginale et l'immigration intra-européenne relativement limitée.

Critiquées au cours des campagnes électorales, les institutions européennes souffrent d'un déficit d'adhésion populaire et de reconnaissance. Leur image est celle d'une technocratie lourde, éloignée des difficultés sociales, favorisant la finance internationale et les grands groupes, prônant la rigueur budgétaire dans les pires situations sociales, à l'image des crises qu'ont eu à traverser la Grèce, le Portugal, l'Espagne. Cette réputation provoque des fractures importantes dans les sociétés européennes. Il sera ainsi difficile de changer le regard de nombreux citoyens, en particulier ceux qui subissent de plein fouet les effets de la mondialisation, et dont le déficit de confiance a pris l'image d'une forme de rejet du projet européen. Comme le remarque l'écrivain franco-libanais Amin Maalouf ⁽⁴⁾, l'UE est à la fois dans un excès de démocratie en confiant à chaque État-membre un droit de *veto*, mais aussi dans un déficit de démocratie en interdisant aux citoyens européens d'élire des commissaires, qui sont de ce fait nommés directement par les États.

Trouver une réponse politique au défi démocratique pour ne pas perdre sa légitimité

La citoyenneté européenne, créée par le Traité de Maastricht entré en vigueur en 1993, est une avancée majeure dans le mécanisme de maturation du système politique

⁽³⁾ Terme qui sera utilisé pour désigner les membres de l'UE.

⁽⁴⁾ MAALOUF Amin, *op. cit.*, p. 287-288.

européen. Symbole de droits fondamentaux, socle de valeurs, cette citoyenneté peine cependant à prendre toute sa place dans la conscience collective des Européens qui sont majoritairement désorientés par la complexité des institutions de l'UE. En outre, ils ne voient pas nécessairement la plus-value des politiques et directives européennes dans leur vie quotidienne, en dehors d'une forme de plus grande liberté de circulation. L'UE produit sans doute un excès de normes illisibles, techniques et éloignées des réalités du terrain, tout en étant parfois perçue comme une menace envers la richesse et la force de la diversité du patrimoine culturel régional ou local.

De ce fait, la participation globale aux élections européennes n'a cessé de baisser depuis 1979, où elle était voisine de 62 %, atteignant un seuil de 42,6 % en 2014 avant de remonter légèrement à 50,95 % aux élections de 2019. Comment analyser ces faibles taux de participation au sein de l'UE ? Sont-ils à relativiser au regard des participations aux élections nationales. En France, par exemple, plus les électeurs sont jeunes, moins ils se sentent concernés par ces élections. Ainsi, en 2018, la part des Français intéressés par les élections européennes de 2019, était d'environ 41 % des jeunes de 18 à 34 ans, contre 71 % pour les personnes de plus de 65 ans ⁽⁵⁾.

L'Union européenne est pourtant une organisation démocratique unique en son genre, qui concilie la préservation de la souveraineté des États-membres, tout en favorisant des actions communautaires dans les domaines économiques, monétaires, agricoles, industriels et environnementaux, mais aussi la protection des données, le numérique, etc. Le champ de compétences de l'UE est cependant méconnu, complexe à appréhender, entre les compétences exclusives, partagées ou celles qui restent de la seule responsabilité des États. Les débats autour du fédéralisme existent depuis le lancement de la construction européenne et il n'est pas chose aisée que de trouver le bon équilibre entre souveraineté étatique et efficacité politique de l'UE. L'administration européenne bruxelloise est, par ailleurs, mal perçue, trop souvent décriée par méconnaissance ou pour nourrir un argumentaire électoral national. Or, si la plus grande organisation démocratique au monde ne donne pas le sentiment de représenter ses citoyens, elle n'a que peu de sens et peu d'avenir.

Une première forme de réponse politique consiste à permettre aux citoyens de pouvoir incarner la personnalité de l'UE, représentée par une autorité morale, une parole sur la scène internationale, qui ne soit pas la somme des paroles de dirigeants étatiques. Engager une réforme électorale serait de nature à ajouter un lien entre le sommet de l'UE et les citoyens, en élisant ce Président de l'UE, au suffrage universel direct, tout en encadrant ses prérogatives pour ne pas affaiblir les pouvoirs nationaux. Ce suffrage devra être organisé de manière à permettre que des candidats de différentes nationalités puissent être éligibles, par un mécanisme de regroupements d'États, par exemple, ou par un système de pondérations. Cette personnalité serait ainsi mieux à même de faire entendre la voix de l'UE dans certaines instances internationales ou occasions particulières. Le G7 ⁽⁶⁾, par exemple, réunit entre autres, les chefs de l'exécutif

⁽⁵⁾ Statistiques issues de l'étude menée par Statista (<https://fr.statista.com/>).

⁽⁶⁾ Le Groupe des sept est un forum de discussions, créé en 1975 par les plus grandes puissances économiques de l'époque : États-Unis, République fédérale d'Allemagne (RFA), France, Royaume-Uni, Japon et Italie.

Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?

français, allemand, italien, ainsi que le président du Conseil européen et la présidente de la Commission européenne. Au-delà de l'évolution du poids des économies concernées, qui n'est plus en 2020 ce qu'il était en 1976 ⁽⁷⁾, il apparaît logique pour les Européens, qui ont un marché et une monnaie communs, de n'envoyer qu'un représentant. Dans certaines organisations internationales, au contraire, ce Président européen ne serait ni représentatif, ni légitime, dès lors que ces institutions ne couvrent pas des compétences suffisamment intégrées dans l'UE, comme dans le domaine de la sécurité internationale, la maîtrise des armements. Agissant et s'exprimant également comme la voix de la sagesse européenne, ainsi qu'ont pu le faire la Reine d'Angleterre ⁽⁸⁾, ou le Président allemand pour la crise du Covid-19 ⁽⁹⁾, ce Président de l'UE pourra mobiliser une conscience collective européenne et, s'il est élu parmi des candidats de renom, anciens chefs d'État et de gouvernement qui ont défendu avec volontarisme les intérêts européens par exemple, il bénéficiera d'une nécessaire crédibilité.

Ainsi incarnée, l'UE doit ensuite renouer avec les peuples européens en leur apportant la preuve d'une plus grande proximité et d'une meilleure protection.

Prouver aux citoyens européens que l'UE les protège

Lorsqu'on consulte les Eurobaromètres de la Commission européenne, on mesure à quel point les citoyens attendent de l'Europe qu'elle les protège davantage dans le contexte de la mondialisation. Les principales préoccupations des Européens concernent, en effet, les questions sociales, la protection des travailleurs, les questions migratoires et la protection de l'environnement. En 2015, l'afflux soudain de près d'un million de migrants aux frontières extérieures de l'UE a provoqué une surprise, puis une crise. Elle s'est développée entre États-membres, en l'absence de consensus et de solidarité, et à l'intérieur même de certains États comme en Allemagne ou encore en Belgique, dont le gouvernement chutera à la suite de la signature du Pacte de Marrakech ⁽¹⁰⁾.

Alors que la notion de frontière a été relativisée au sein de l'Espace Schengen ⁽¹¹⁾, progressivement élargi au nom de la liberté de circulation des biens et des facteurs de production, la pression sur les frontières extérieures de l'UE est devenue forte, en particulier sur les pays du Sud, l'Italie, l'Espagne et la Grèce en particulier. Si la constitution de cet espace représente une forme d'unité européenne et le symbole d'une citoyenneté commune, la volonté des Européens de se doter d'une politique commune d'asile et d'immigration, commencée au Conseil européen de Tampere en

⁽⁷⁾ Année qui a vu l'intégration du Canada à ce groupe.

⁽⁸⁾ Discours prononcé par la Reine Elizabeth II, le 5 avril 2020, au sujet de la pandémie Covid-19 (www.youtube.com/).

⁽⁹⁾ Discours du Président allemand Frank-Walter Steinmeier, considérant la crise pandémique comme un « test pour l'humanité », le 11 avril 2020 (<https://allemagneenfrance.diplo.de/>).

⁽¹⁰⁾ Pacte signé en septembre 2016, dans le cadre des Nations unies, à la demande des États de l'UE qui réclament alors la mise en œuvre de principes de gouvernance mondiale en matière de migration. Douze États refusent de signer, dont huit membres de l'UE.

⁽¹¹⁾ Espace créé lors de l'Accord de Schengen en 1985, puis repris par le Traité d'Amsterdam de l'UE, permettant la suppression des contrôles frontaliers dans 26 États européens.

1999⁽¹²⁾, est forte seulement en apparence. D'un côté, l'UE a défini des plans d'actions, voté un Fonds fiduciaire d'urgence, signé des accords avec les pays africains⁽¹³⁾ et la Turquie⁽¹⁴⁾, amélioré l'efficacité de l'aide publique au développement et largement renforcé le mandat et les effectifs de Frontex⁽¹⁵⁾. Mais en 2018, conséquence de la crise migratoire, plusieurs États-membres conservaient encore des contrôles à leurs frontières à l'intérieur de Schengen⁽¹⁶⁾ et le régime d'asile n'est toujours pas harmonisé. La stratégie européenne semble pourtant cohérente et globale dans ses principes. Le 16 juillet 2019, la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, lance un appel à un nouveau pacte pour la migration et l'asile⁽¹⁷⁾, signe que le sujet semble prioritaire pour l'unité des Européens. Dans les faits pourtant, les États continuent de privilégier leurs dispositifs nationaux, en particulier leurs accords bilatéraux avec les pays tiers à l'origine des mouvements migratoires. La réticence à transférer totalement leurs compétences de gestion des migrations vers les institutions européennes est perceptible. Le constat pourrait sembler paradoxal, mais l'importance des frontières nationales dans les opinions demeure, répondant à un réflexe conditionné par l'histoire des États-nations. Ainsi, la question des frontières revêt une sensibilité particulière dont le traitement pourrait dépasser les clivages politiques, afin de limiter le retour progressif de nationalismes hostiles au projet européen. Si le sujet divise les États-membres de l'UE, les grandes puissances compétitrices sauront avantageusement l'exploiter.

En l'absence d'une efficacité réelle de l'UE à contrôler les flux migratoires, la pertinence de l'Espace Schengen est questionnée, en revenant au principe de subsidiarité qui est, en l'espèce, plutôt favorable à la compétence des États. Aussi, afin d'éviter de cristalliser les débats sur le sujet qui nuisent à l'adhésion aux évolutions de l'UE, est-il envisageable de réinstaurer des frontières nationales pour les non-ressortissants européens ? Avec un taux moyen de natalité voisin de 1,4 et un âge médian de 40 ans, il apparaît nettement que les nations européennes sont globalement vieillissantes et qu'en l'absence d'un nouveau dynamisme des natalités, l'immigration permet de compenser, en partie, le déficit de main-d'œuvre sur le marché économique européen. Pour autant, cela nécessite une action politique commune afin de favoriser une meilleure acceptation et intégration. Il semble opportun, par ailleurs, de donner des signes visibles de l'action de l'UE dans ce domaine. Pour les États qui le souhaitent, il est possible d'imaginer que les services de douane, de police aux frontières nationales portent un uniforme européen. Dans les États du Sud en difficulté face à l'afflux des migrants, il est pertinent de confier à l'UE la prise en charge intégrale de la gestion des centres d'accueil, leur personnel et leurs infrastructures, en les dimensionnant au besoin réel. Toutes ces actions doivent s'accompagner d'une communication très active vers les citoyens européens,

(12) Conseil européen de Tampere, les 15 et 16 octobre 1999.

(13) Sommet de la Valette sur la migration, 11-12 novembre 2015, qui a réuni les chefs d'État et de gouvernement européens et africains, en vue de renforcer la coopération et de relever les défis migratoires.

(14) Déclaration UE-Turquie du 16 mars 2016, qui a permis de réduire les flux vers la Grèce (www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement).

(15) Créée en 2004, l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, communément appelée Frontex, est chargée du contrôle et de la gestion des frontières extérieures de l'espace Schengen.

(16) Autriche, Allemagne, Danemark, Suède et Norvège.

(17) Ursula VON DER LEYEN, candidate à la présidence de la Commission européenne, Discours d'ouverture de la session plénière du Parlement européen, 16 juillet 2019 (<https://ec.europa.eu/>).

Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?

pour leur faire savoir que l'UE apporte une garantie de protection complémentaire à celle des États, tout en accompagnant l'immigration dans de meilleures conditions.

Enfin, si les aides publiques au développement ne produisent pas les effets escomptés pour réduire les flux migratoires, en particulier au départ du sud de l'Europe, la relocalisation de certaines activités industrielles, actuellement en Asie ou en Inde, pourrait être encouragée en partenariat avec les pays du Maghreb. Elle contribuerait à apporter à l'UE une forme d'autonomie supplémentaire par rapport aux compétiteurs internationaux, qui est une des leçons à tirer de la crise Covid-19.

Tirer des leçons de la crise Covid-19 pour une meilleure résilience européenne

Alors que l'épidémie de Coronavirus s'étend sur le sol européen, nombreux sont les États qui décident unilatéralement de fermer leurs frontières, comme le prévoit l'article 23 du Code frontières Schengen ⁽¹⁸⁾. La gestion de crise est clairement assurée par les gouvernements nationaux qui prennent des mesures fortes telles que le confinement généralisé. Pourtant, les critiques envers Bruxelles se multiplient pour son manque de réactivité, même si en réalité, l'UE n'a été dotée dans le domaine sanitaire que d'une compétence d'appui et de coordination ⁽¹⁹⁾. Alors que l'Espagne et l'Italie font face à une situation très critique, marquée notamment par la saturation de leurs structures hospitalières, la solidarité européenne peine à se matérialiser, malgré les appels lancés par le Président français ⁽²⁰⁾ ou encore le président du Parlement européen, David Sassoli : « Nous sommes une famille européenne : personne ne sera laissé de côté et personne n'aura à agir seul ⁽²¹⁾ ». Les disparités entre États-membres sont telles qu'elles génèrent de l'incompréhension et de la frustration, nuisant à la solidarité entre peuples européens.

Dans les premières semaines, la prise en compte collective de la dette générée par cette crise fait débat et montre que l'Allemagne et certains pays du nord de l'Europe ne veulent pas faire assumer à leurs contribuables le partage du fardeau des pays les plus endettés. De telles négociations en situation de crise sont le signe que les pays européens n'ont pas suffisamment anticipé les conséquences d'une pandémie. Pourtant, ils ont créé, entre autres, un Comité de sécurité sanitaire en 2001, un Mécanisme contre les menaces transfrontalières graves pour la santé en 2013, suite à l'épidémie de grippe A (H1N1) et un Centre européen de prévention et de contrôle des maladies. Mais ces organisations se sont révélées insuffisantes. Surtout, elles étaient limitées aux questions sanitaires, sans couvrir le domaine politique et financier. Si un terrain d'entente a fini par être trouvé au niveau intergouvernemental, l'absence de solidarité initiale renforce *de facto* un certain euroscepticisme, même si elle a été

⁽¹⁸⁾ PARLEMENT EUROPÉEN et CONSEIL, *Règlement (CE) n° 562/2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen)*, 15 mars 2006 (<https://eur-lex.europa.eu/>).

⁽¹⁹⁾ L'article 168 du Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) stipule que l'UE encourage la coopération et complète les politiques nationales. Elle n'a pas de prise directe sur le système de santé des États-membres.

⁽²⁰⁾ MACRON Emmanuel, Déclaration du Président à l'issue du Conseil européen, le 10 mars 2020 (www.elysee.fr/).

⁽²¹⁾ « Sassoli : "Conseil européen positif : l'Europe démontre qu'elle est unie et prête à agir" », 17 mars 2020 (<https://europarl.europa.eu/>).

compensée progressivement par une série d'initiatives bilatérales ⁽²²⁾. Mais au-delà des mécanismes et agences qui finalement ne permettent pas de répondre à l'urgence, les États-membres auront à développer des outils concrets de solidarité et des moyens d'agir plus efficacement ensemble.

D'emblée, il apparaît que de nombreux États de l'UE ne disposent pas d'autonomie suffisante, en stocks de masques, en moyens de tests, en capacités hospitalières. La production industrielle se concentre pour l'essentiel en Chine pour des raisons économiques, alors que la sécurité sanitaire des populations doit être une priorité collective. La politique industrielle européenne doit rechercher l'autonomie et la résilience dans ce domaine ainsi que dans les autres secteurs stratégiques, comme la défense, le spatial, etc. Pour renforcer la capacité de chaque État à répondre à la crise, l'UE doit disposer de capacités acquises collectivement pour en mutualiser les coûts, car ceux-ci sont prohibitifs pour la plupart des gouvernements nationaux. Ainsi, l'UE pourrait-elle se doter d'une flotte de navires-hôpitaux et de transport stratégique, à l'image des Porte-hélicoptères amphibies (PHA) que la France a déployé pour soutenir ses territoires ultramarins. L'UE pourrait disposer d'une flotte aérienne de transport stratégique qui permette d'acheminer en grande quantité des matériels et des équipes de réponse sur l'ensemble de l'espace européen. Bruxelles pourrait ainsi devenir un échelon opérationnel qui assurerait les évacuations de ressortissants européens, la gestion des catastrophes naturelles, en faisant l'acquisition des capacités et moyens nécessaires, ce que peu d'États-membres peuvent faire sans cette mutualisation. Toute action collective d'une telle ampleur nécessiterait enfin de disposer d'une structure d'anticipation, de planification et de conduite, soit un véritable quartier général permanent, de niveau stratégique.

Pour représenter et protéger leurs peuples, les États de l'UE ont besoin d'une ambition stratégique afin de faire entendre leur voix sur la scène internationale. Il leur faut assumer une véritable ambition de puissance qui s'appuie sur une défense crédible et autonome, leur permettant d'affirmer une diplomatie influente entre les grands compétiteurs stratégiques, en premier lieu chinois et américains. Cet objectif doit permettre de dépasser les divergences nationales et de fixer un horizon politique européen compatible avec l'attachement à l'Otan.

Faire de l'UE un pilier militaire européen crédible au sein de l'Otan pour garantir la protection de ses peuples et de leurs intérêts

Le contexte stratégique, marqué par l'émergence de plus grandes incertitudes et de nouvelles menaces, est propice à une prise de conscience progressive des États-membres que leur défense ne peut être ni négligée, ni totalement déléguée. Cependant, si leur volonté existe de prendre des initiatives pour gagner en efficacité, cette aspiration reste conditionnée par des perceptions différentes des menaces, et par la relation à l'Otan, plus particulièrement aux États-Unis.

⁽²²⁾ Transferts de masques, de personnel hospitalier, de malades.

Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale et malgré la création de l'Union occidentale ⁽²³⁾, puis de l'Europe occidentale (UEO) ⁽²⁴⁾, le volet défense a été pris en charge par les États-Unis et l'Otan face à la menace soviétique. On le sait, le projet de Communauté européenne de défense (CED) porté par la France au début des années 1950 n'a finalement pas débouché à cause de la France. À l'issue de la guerre froide, tout en définissant successivement une Politique extérieure et de sécurité commune (PESC), puis une Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), l'UE s'est élargie progressivement à l'Est, sans renforcer suffisamment son intégration en matière de défense. La primauté de l'Alliance atlantique pour la défense du Vieux Continent est restée « un des consensus fondateurs de l'action stratégique européenne ⁽²⁵⁾ ».

Considérer l'Otan comme la garantie militaire de la défense de l'Europe, mais pas une garantie absolue

L'Otan est sans conteste l'alliance politico-militaire la plus puissante et la plus efficace militairement, grâce à une contribution américaine très importante, à la fois en capacités et présence militaires mais également en termes financiers. À la chute du bloc soviétique, l'Otan a notamment permis aux États-Unis de jouer un rôle de superpuissance mondiale multipliant les interventions extérieures. Pourtant, les engagements en Afghanistan, puis en Irak, ont laissé des cicatrices profondes dans la société américaine, lassée par des engagements très longs et surtout très coûteux. Dès lors, l'élection de Barack Obama, le 4 novembre 2008, a marqué une première étape dans la volonté du peuple américain d'en finir avec l'intervention en Irak. Face à l'influence grandissante de la Chine, le Président démocrate orientait la politique étrangère des États-Unis vers un pivot asiatique ⁽²⁶⁾, visant à endiguer progressivement l'expansion chinoise.

Lorsque Donald Trump est élu en 2017 sur le slogan « *America first* », la puissance américaine est toujours dominante, mais davantage contestée par la puissance chinoise et l'interventionnisme russe. Son administration confirme l'orientation stratégique de son prédécesseur en se concentrant davantage sur la zone Pacifique ⁽²⁷⁾, tout en mettant en parallèle l'accent sur la politique intérieure. La diplomatie jugée impulsive de Donald Trump est utilisée pour faire pression sur les Européens dont il estime que l'effort de défense est insuffisant, alors que les dépenses d'armement augmentent quasiment partout ailleurs dans le monde. En qualifiant l'Otan « d'obsolète » ⁽²⁸⁾ tout en menaçant de suspendre ⁽²⁹⁾ l'automaticité de l'article 5 ⁽³⁰⁾ à l'égard des pays qui ne

⁽²³⁾ Traité de Bruxelles entre la France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg signé le 17 mars 1948.

⁽²⁴⁾ Traité de Paris entre la France, le Royaume-Uni, la République fédérale d'Allemagne (RFA), l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg signé le 23 octobre 1954.

⁽²⁵⁾ GNESOTTO Nicole, *op cit.*

⁽²⁶⁾ BONDASZ Antoine, « Stratégie américaine en Asie-Pacifique : continuité dans le pivot régional », Irsem, 17 décembre 2012 (www.defense.gouv.fr/).

⁽²⁷⁾ RAPP-HOOPER Mira, « La vision indo-pacifique de l'Administration Trump : un flou stratégique », Asie Visions n° 102, novembre 2018 (www.ifri.org/).

⁽²⁸⁾ Interview accordée en 2016 par le président Trump aux quotidiens allemand *Bild* et britannique *The Times*, déclaration confirmée sur la chaîne *CNN*, le 4 avril 2016 (<https://edition.cnn.com/>).

⁽²⁹⁾ FREISLEBEN Shayna, « A guide to Trump's past comments about NATO », *CBS News*, 12 avril 2017 (www.cbsnews.com/amp/news/trump-nato-past-comments/).

⁽³⁰⁾ Clause d'assistance mutuelle de l'Otan qui stipule qu'une attaque armée contre l'un des membres de l'Alliance survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque contre l'ensemble.

contribuent pas à hauteur de 2 % de leur PIB ⁽³¹⁾, le Président américain a remis en cause un des fondements de la solidarité euro-atlantique. De fait, l'effort consacré au budget militaire de certains États européens, depuis la fin de la guerre froide, a en effet diminué de moitié au regard de leur PIB. Parmi les 27 États-membres de l'UE, dont tous ne sont pas membres de l'Otan, 6 ont dépensé moins de 1 % de leur PIB dans la défense en 2018 : la Slovaquie, la Belgique, l'Autriche, le Luxembourg, Malte et l'Irlande ⁽³²⁾. Le Président américain pointe, par ailleurs, plus particulièrement l'Allemagne dont la croissance économique se porte plutôt bien malgré la crise de 2008, et dont l'effort de défense n'a pas été ajusté en conséquence ⁽³³⁾. Pour la majorité des Européens, la défense de l'Europe n'a en effet pas été un véritable sujet de préoccupation dans la mesure où elle était jusque-là garantie par les États-Unis à travers l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord. Mais la question de son application inconditionnelle est aujourd'hui posée et la prise de conscience européenne est une nécessité, à l'image de la récente déclaration du secrétaire d'État à la Défense britannique, Ben Wallace : « le Royaume-Uni doit être préparé à conduire la guerre sans les États-Unis ⁽³⁴⁾ ».

Pourtant, l'UE peine à se mobiliser. La logique qui a consisté à favoriser son élargissement rapide, au détriment de l'approfondissement de la solidarité et de la vision stratégique des États-membres, rend en effet la démarche très difficile. L'influence américaine *via* l'Otan demeure très forte, et les pays qui craignent l'interventionnisme russe s'en remettent à la garantie de sécurité américaine, qui s'accompagne d'une politique d'influence commerciale, en particulier en matière de ventes d'armement. L'Allemagne, qui participe à la dissuasion nucléaire de l'Otan, par exemple, est ainsi contrainte d'acheter des appareils américains, dont les standards permettent de transporter l'armement nucléaire américain. Si les injonctions budgétaires du président Trump peuvent être motivées par des considérations économiques liées à l'export de matériel militaire américain, les Européens ont tout intérêt, pourtant, à réaliser cet effort budgétaire pour répondre aux exigences du nouveau contexte stratégique et au départ du Royaume-Uni de l'UE.

Pourtant, le débat entrepris autour de l'autonomie stratégique européenne dès 2017, avec la publication par la Commission européenne du *Livre blanc* sur l'avenir de l'UE ⁽³⁵⁾, et les discours du président Macron à Athènes ⁽³⁶⁾, puis à La Sorbonne ⁽³⁷⁾, est difficile. La prise de conscience européenne sera sans doute progressive, et devra être conciliée avec l'engagement dans l'Otan. En attendant, avec pragmatisme, développer des capacités ou systèmes capacitaires européens, en fixant collectivement des échéances, contribuera à renforcer la convergence stratégique des États-membres. La coopération de l'Otan et de l'UE est une bonne manière de faire valoir les intérêts des

⁽³¹⁾ Critère défini par une directive de l'Otan.

⁽³²⁾ « Les dépenses militaires des pays de l'Union européenne », *Toute l'Europe.eu*, 15 janvier 2020 (www.touteleurope.eu/).

⁽³³⁾ « Trump souhaite que l'Allemagne rembourse l'Otan », *La Tribune*, 18 mars 2017 (www.latribune.fr/).

⁽³⁴⁾ « *UK must be prepared to fight wars without US* », déclaration du secrétaire d'État à la Défense britannique Ben Wallace, le 12 janvier 2020 (www.bbc.com/news/uk-51081861).

⁽³⁵⁾ Stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'UE, 28 juin 2016 (<https://ec.europa.eu/>).

⁽³⁶⁾ MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République à la Pnyx », Athènes, 7 septembre 2017 (www.elysee.fr/).

⁽³⁷⁾ MACRON Emmanuel, « Initiative pour l'Europe - Discours du président de la République pour une Europe souveraine, unie, démocratique », La Sorbonne, 26 septembre 2017 (www.elysee.fr/).

Comment l'Union européenne peut-elle devenir un acteur stratégique ?

Européens, tout en permettant à l'allié américain de conserver un rôle privilégié dans la défense du Vieux Continent.

Utiliser le levier de la coopération Otan-UE pour faire progresser le pilier européen de l'Alliance

L'UE s'est développée sous la protection de l'Otan et des États-Unis. La recherche d'une autonomie stratégique n'a ainsi pas été une priorité pour l'UE. Pour une majorité des 21 États-membres qui font partie de l'Alliance atlantique ⁽³⁸⁾, le positionnement de l'UE sur les questions de défense ne doit pas remettre en cause la primauté de l'Otan dans la défense de l'Europe. Nombre d'entre eux font de l'agressivité russe la menace principale pour le continent européen, alors que d'autres sont plutôt focalisés sur le sud, la sécurité en Méditerranée et le terrorisme.

Face à ces divergences, en l'absence d'une forme de maturité stratégique de l'UE, sa prise en charge de la défense de l'Europe, ne peut se concevoir que dans le cadre d'un partenariat avec l'Otan. L'intérêt pour les Européens est de maintenir une forme de compromis fédérateur, tout en bénéficiant de la maturité militaire, stratégique et opérationnelle des forces de l'Otan. Pour les États-Unis, c'est aussi le moyen d'accompagner les Européens vers une montée en puissance progressive, qui va dans le sens d'un meilleur partage du fardeau budgétaire et capacitaire de l'Alliance. Ainsi, les Accords dits de « Berlin plus », adoptés en 2003, permettent à l'UE de bénéficier des moyens et capacités de commandement de l'Otan pour conduire ses propres opérations. Ce partenariat a connu une dynamique nouvelle depuis la déclaration conjointe de Varsovie en 2016 ⁽³⁹⁾, complétée par celle de Bruxelles le 10 juillet 2018 ⁽⁴⁰⁾. Elles ont permis de définir plusieurs aires concrètes de coopération à renforcer ⁽⁴¹⁾, avec des feuilles de route détaillées et partagées entre les deux organisations. Jusqu'à présent, cette coopération a permis aux Européens de mener essentiellement des opérations civiles et militaires limitées aux situations de sortie de crise et de stabilisation. Aujourd'hui, dans un contexte multipolaire, marqué par le retour de la conflictualité et de la compétition, les États-Unis et l'Otan ont tout intérêt à promouvoir une défense européenne capable de prendre une part plus importante dans la défense de l'Europe et de son environnement. Ce réalisme est en phase avec le pivot stratégique des États-Unis vers la zone Indo-Pacifique, et répond en partie au débat lancé par la France à propos de l'autonomie stratégique des Européens.

Ainsi, tout en développant peu à peu une grammaire stratégique commune, en se positionnant sur les différentes menaces et relations diplomatiques avec les différentes puissances, les Européens ont tout intérêt à inscrire leur développement de

⁽³⁸⁾ Allemagne, Belgique, Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, France, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

⁽³⁹⁾ Chefs d'État et de gouvernement, « Communiqué du Sommet de Varsovie », 8-9 juillet 2016 (www.nato.int/).

⁽⁴⁰⁾ TUSK Donald (président du Conseil européen), JUNKER Jean-Claude (président de la Commission européenne) et STOLTENBERG Jens (secrétaire général de l'Otan), Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'Otan, 10 juillet 2018 (www.consilium.europa.eu/media/36093/otan_ue_9-july-final_fr.pdf).

⁽⁴¹⁾ Mobilité militaire, lutte contre le terrorisme, résilience face aux risques en matière chimique, biologique, radiologique et nucléaire, promotion de l'agenda « femmes, paix et sécurité ».

capacités et de compétences opérationnelles en cohérence avec les travaux de l'Otan. Dans la continuité du concept de Nation-cadre de l'Alliance, pourquoi ne pas imaginer une forme d'euro-cadre, permettant une certification opérationnelle concrète du pilier européen ? Cela impliquerait de mettre en cohérence les structures européennes de commandement et de planification, les capacités, les procédures et de prendre la direction d'exercices euro-atlantiques majeurs sur le sol européen ou dans son environnement maritime. La nature des menaces actuelles étant plus diffuse, plus complexe, il est indispensable que l'articulation entre les articles 5 du Traité de l'Atlantique Nord et 42-7 du Traité de l'UE ⁽⁴²⁾ soit clairement définie et fasse l'objet d'exercices conjoints en ce qui concerne leur mise en œuvre, assurant ainsi aux Européens une continuité de la sécurité et de la défense face à la gamme étendue des menaces.

Une des grandes faiblesses des Européens réside dans l'absence de capacités essentielles pour développer leur liberté d'action. Dans ce domaine, le partenariat UE-Otan permettrait de synchroniser la programmation et l'acquisition de capacités, sans les dupliquer, au bénéfice de l'Europe, et donc également, *in fine*, de l'Alliance atlantique.

Développer des capacités européennes stratégiques pour jouer, à moyen et long termes, un plus grand rôle dans la défense des peuples européens

Sans les moyens de l'Otan, la défense européenne présente aujourd'hui de nombreuses lacunes, même si des États comme la France possèdent un panel très large de capacités. Alors que la notion d'autonomie stratégique et le développement d'aptitudes à l'intervention militaire génèrent des débats, des divergences, voire des tensions, le domaine capacitaire est un axe de progrès pour les Européens, même s'il se heurte aux souverainetés nationales, comme aux intérêts économiques des différentes parties prenantes.

L'Agence européenne de défense (AED) a ainsi proposé la mise en place en 2008 d'un Plan de développement des capacités (*CDP*), revu en 2014 ⁽⁴³⁾, en coordination avec le Comité militaire de l'UE (CMUE) et les États-membres. Ce plan permet d'identifier les lacunes capacitaires afin que ces derniers puissent les prendre en considération dans leurs priorités. Le premier intérêt est de pouvoir coordonner ce *CDP* avec le processus équivalent de l'Otan, le *NDPP* ⁽⁴⁴⁾, pour les rendre cohérents et éviter les duplications. Le second est de permettre aux Européens de mieux rentabiliser collectivement leurs budgets de défense. Coordonner et synchroniser les politiques d'acquisition de systèmes d'armes permettront de renforcer la performance de l'UE, au sein de laquelle on dénombre, par exemple, 17 types de chars ou 27 types de frégates. Aujourd'hui, malgré les annonces politiques volontaristes, les projets d'envergure européenne sont rares, et ils ne réunissent généralement qu'un petit nombre de Nations, à

⁽⁴²⁾ Clause de défense mutuelle comprise dans l'article 42 § 7 du Traité sur l'Union européenne (<https://eur-lex.europa.eu/>).

⁽⁴³⁾ AED, « Capability Development Plan » (www.eda.europa.eu/).

⁽⁴⁴⁾ Processus Otan de planification de défense (www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49202.htm?selectedLocale=en).

Comment l'Union européenne
peut-elle devenir un acteur stratégique ?

l'instar du *Scaf*⁽⁴⁵⁾ ou du *MGCS*⁽⁴⁶⁾. Pourtant, ces projets sont essentiels afin de structurer et renforcer une base industrielle et technologique de défense européenne, plus que jamais sous la pression de la compétition internationale, la concurrence agressive des entreprises américaines en premier lieu.

La diversité des menaces non conventionnelles d'une part, et le retour de la logique de puissance militaire d'autre part, peuvent aider les États européens à définir leur niveau d'ambition. Il leur faut en effet à la fois assurer un accès à l'Espace pour observer et se renseigner afin de disposer d'une capacité d'appréciation autonome, répondre à des attaques cyber difficiles à attribuer, garantir une mobilité stratégique rapide sur le sol européen pour apporter une réponse crédible aux ambitions russes, et assurer une présence forte dans les espaces maritimes qui bordent l'Europe. Il apparaît ainsi indispensable de disposer de centres de commandement spatial et cyber européens, s'appuyant sur des systèmes développés par les industriels du Vieux Continent. Pour la mobilité stratégique par exemple, il est vital de disposer de flottes aériennes stratégiques (appareils de transport à très grande capacité d'emport ou hélicoptères lourds) et maritimes (comme les PHA employés par la France). Ces flottes permettent d'acheminer des moyens en grande quantité, de projeter des forces, du matériel, ou encore de secourir et rapatrier des ressortissants européens. Elles peuvent faire l'objet d'une acquisition communautaire, ou à plusieurs Nations, avec la possibilité de les mutualiser à l'image de l'initiative *MRTT Fleet*⁽⁴⁷⁾. Enfin, pour afficher son rôle de puissance, l'UE doit pouvoir disposer d'un ou plusieurs porte-avions sous étendard européen, permettant à différentes Nations membres ou partenaires de développer et entraîner des capacités aéronavales sans avoir à faire l'acquisition en propre de porte-aéronefs (Espagne, Allemagne, Italie, France...). Le Royaume-Uni pourrait contribuer dans certaines conditions à l'armement des groupes aériens embarqués sur ces bâtiments européens, qui donneront de la visibilité à la diplomatie des États européens, tout en accroissant leurs capacités militaires de projection de puissance.



L'élargissement rapide de l'Union européenne a permis à de nombreux États de rejoindre un espace de prospérité démocratique et pacifique, sans équivalent dans le monde, qui a bénéficié de la protection de l'Otan depuis 1950. À ce titre, le rêve européen a tenu ses promesses, mais cet idéal est aujourd'hui confronté aux réalités d'un monde agressif, dans lequel on assiste à un retour de la géopolitique. Les dirigeants européens ont donc la responsabilité de faire de l'UE un acteur stratégique de la scène internationale, sans oublier que cette organisation politique si originale ne tient sa légitimité que des peuples qu'elle représente. Si elle ne les protège pas, elle sera très certainement remise en question et n'a plus de raison d'être.

⁽⁴⁵⁾ *Système aérien de combat du futur*, projet franco-allemand d'un ensemble de systèmes d'arme aérien connectés entre eux, rejoint par l'Espagne.

⁽⁴⁶⁾ *Main Ground Combat System*, char de combat visant à remplacer les Leclerc français et les *Leopard 2* allemands.

⁽⁴⁷⁾ Initiative de regroupement d'appareils de ravitaillement et de transport stratégique Airbus *A330 MRTT* (*Multi Role Tanker Transport*), à 5 pays (Allemagne, Belgique, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas).

Comment l'Union européenne
peut-elle devenir un acteur stratégique ?

Sans ambition dans le domaine militaire, la diplomatie européenne ne pourra prétendre à une place de puissance d'équilibre, ce qui nécessite une révolution existentielle du projet européen, commencé dans une forme de rejet de la puissance. Le réalisme et le pragmatisme doivent inciter les Européens à s'appuyer sur les partenariats UE-Otan et le savoir-faire de l'Alliance, en y faisant accepter progressivement l'UE, en tant que telle, comme le pilier européen de défense. La France et l'Allemagne auront à ce titre un rôle déterminant à jouer pour convaincre l'ensemble de leurs alliés et partenaires, à condition que le couple franco-allemand démontre une réelle entente sur ces questions. Enfin, le Royaume-Uni, s'il a fait le choix de quitter l'UE, n'en demeure pas moins un allié incontournable pour une défense européenne crédible. ♦

L'Europe et la dissuasion

Quelles options pour aller vers une dissuasion nucléaire européenne ?

Tobias WANDEL

Colonel de l'armée de l'air de la République fédérale d'Allemagne, auditeur de la 69^e session du CHEM.

Les termes du débat

Définition de la dissuasion et but pour l'Europe

Le pouvoir destructeur de la fission nucléaire (bombe A) et, à partir de 1952, de la fusion nucléaire (bombe H), a créé un nouveau paradigme de politique de sécurité et de défense qui a façonné la période de la guerre froide. Il continue aujourd'hui encore à jouer un rôle normatif qui encadre les relations entre États. Cette caractérisation du débat sur la politique de sécurité a consisté à réfléchir à l'efficacité et aux modalités de prévention de la guerre par la dissuasion, en particulier à son cœur, la posture nucléaire ⁽¹⁾.

Avec le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de 1968, un *statu quo* nucléaire a été fixé dans un cadre juridique international. Outre les deux superpuissances de l'époque, les États-Unis et l'URSS ⁽²⁾, la République populaire de Chine, le Royaume-Uni et la France ont été reconnus comme États dotés d'armes nucléaires, qui devraient néanmoins rechercher le désarmement nucléaire.

Au-delà de ce cadre international, les conflits régionaux et les considérations de sécurité qui en résultent ont conduit à l'acquisition d'armes nucléaires par des États qui n'ont pas adhéré au TNP. Ainsi, après la chute du nombre d'États dotés d'armes nucléaires, provoquée par l'effondrement de l'URSS ⁽³⁾, on observe une nouvelle augmentation du nombre de ces États. Le conflit territorial entre l'Inde et le Pakistan, ainsi que la situation menacée d'Israël au Moyen-Orient, ont poussé depuis longtemps ces États à développer des programmes qui leur ont permis d'acquérir des armes nucléaires. La Corée du Nord est un autre pays détenteur de capacités nucléaires

⁽¹⁾ Le terme de « posture nucléaire » est utilisé ici pour l'ensemble des questions relatives à l'efficacité et aux modalités de la dissuasion, en particulier, son cœur nucléaire ; il inclut les composants, les concepts, les doctrines et les procédures liés à la dissuasion.

⁽²⁾ La Fédération de Russie se considère comme l'État successeur de l'URSS, en particulier sur le plan juridique.

⁽³⁾ L'Ukraine, ainsi que le Kazakhstan et la Biélorussie, en tant que nouveaux États sur le territoire de l'ex-URSS, en dehors de la Fédération de Russie, ont renoncé à la possession d'armes nucléaires contre les garanties de sécurité énoncées dans le Mémoire de Budapest signé le 5 décembre 1994. Cf. KAPPELER Andreas, *Kleine Geschichte der Ukraine*, München, 2009, p. 179.

militaires. Le régime en place a annoncé son départ du TNP le 10 janvier 2003 et, malgré les sanctions internationales, a développé des armes nucléaires et des missiles balistiques de plus en plus performants depuis 2006.

On constate donc, depuis la fin de la guerre froide, une prolifération nucléaire importante marquée par une forme de multipolarité, résultat de la fissuration des deux grands blocs qui avaient structuré la géopolitique mondiale entre 1945 et 1990. Cette multipolarité nucléaire, qui se nourrit de déterminants régionaux, est considérée comme moins stable que la bipolarité mondiale qui avait prévalu. Cela soulève la question de l'opportunité et de l'efficacité d'une dissuasion nucléaire, en général et en Europe, en particulier.

La posture nucléaire : une réaction à des problèmes de sécurité spécifiques

Les questions de dissuasion nucléaire étaient particulièrement présentes en Europe à l'époque de la confrontation Est-Ouest. Avec la fin de l'URSS, de tels débats sont passés au second plan, en particulier du point de vue de la sécurité et de la défense.

Les développements de la posture nucléaire, notamment des deux puissances nucléaires les plus fortes, peuvent être divisés en trois phases depuis 1945 ⁽⁴⁾. La première est celle de la domination nucléaire des États-Unis, suivie d'une deuxième phase marquée par l'équilibre de la destruction mutuelle assurée (DMA), période qui a elle-même évolué vers la troisième phase actuelle, celle de la multipolarité nucléaire avec des dimensions régionales.

Avec le retour des stratégies de puissance au cœur de l'ordre international depuis 2014, les questions relatives à la politique de sécurité en Europe ont été relancées, y compris celles relevant de la dissuasion nucléaire ⁽⁵⁾. En effet, des crises régionales se sont développées dans le voisinage européen impliquant l'utilisation d'armes chimiques de destruction massive à partir de 2013. Et la question de la crédibilité ⁽⁶⁾ des garanties de sécurité américaines avec l'arrivée au pouvoir de l'Administration Trump est posée.

Dans ce débat qui relève de ce que l'on peut qualifier de « troisième âge nucléaire ⁽⁷⁾ », les arguments en faveur du désarmement se renforcent et continuent d'être avancés dans une perspective religieuse, éthique et humaniste ⁽⁸⁾.

En outre, renaissant dans des sociétés qui croyaient avoir dépassé la perspective d'un conflit armé pour elles-mêmes, ce débat s'enracine dans une perspective de

⁽⁴⁾ VANDIER Pierre, *La dissuasion au troisième âge nucléaire*, Éditions du Rocher, 2018, 108 pages.

⁽⁵⁾ *Podcast Sicherheitshalber*, épisode #21 Dissuasion en Baltique. (<https://soundcloud.com/>).

⁽⁶⁾ HERZ Christoph Wolfgang, *Strategische Auswirkungen taktischer Nuklearwaffen*, Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg, 2018, 108 pages et SUTHERLAND Charles, *The Universal Formula for Successful Deterrence*, 2007.

⁽⁷⁾ VANDIER Pierre, *op. cit.*

⁽⁸⁾ RUDOLF Peter (Dr, *Stiftung Wissenschaft und Politik*), « Neues Nachdenken über nukleare Abschreckung nötig ». [Une nouvelle réflexion sur la dissuasion nucléaire est nécessaire], *Kompass* [Revue des aumôniers militaires catholiques], mars 2018, p. 12 (www.katholische-militaerseelsorge.de/).

L'Europe et la dissuasion
Quelles options pour aller vers une dissuasion nucléaire européenne ?

sécurité et de défense ⁽⁹⁾, non seulement pour la « communauté stratégique ⁽¹⁰⁾ », mais aussi pour la population en général ⁽¹¹⁾.

Les armes nucléaires dans leur contexte régional européen

Du point de vue régional européen, on peut noter plusieurs points fondamentaux :

- a. Deux des États dotés d'armes nucléaires sont des Nations européennes occidentales (France et Royaume-Uni).
- b. Deux autres États dotés ont des armes nucléaires stationnées sur le territoire européen (États-Unis et Russie).
- c. Un État non reconnu par le TNP possédant des armes nucléaires se trouve dans une région voisine de l'Europe (Israël).
- d. Dans le passé, au moins deux programmes nucléaires militaires secrets ont été répertoriés au Moyen-Orient et donc dans le voisinage de l'Europe (Syrie et Iran).

On peut en conclure que :

1. Les questions liées à la posture nucléaire, sont d'une importance fondamentale pour la sécurité, la liberté d'action et la défense de l'Europe, aujourd'hui comme demain.



Figure 1 : Armes nucléaires déployées en Europe et aux alentours (carte de l'auteur)

⁽⁹⁾ ENDERS Thomas, « Wir müssen über Nuklearwaffen reden » [Nous devons parler d'armes nucléaires], *Die Zeit*, 4 mars 2020 : « Cependant, la création d'une Union européenne de défense puissante, sans soutien nucléaire, est absolument inconcevable. Dans le même temps, il serait totalement irréaliste de suggérer que Bruxelles elle-même construise une force nucléaire européenne. C'est pourquoi l'offre de dialogue du président Macron arrive au bon moment. Après le retrait des Britanniques de l'UE, seule la force de frappe française peut être envisagée pour développer une option nucléaire européenne. J'ose même l'hypothèse que la promesse de la France d'une protection nucléaire aujourd'hui serait plus crédible pour l'Allemagne que celle des Américains. Cela a peut-être été différent dans les années 1980. Aujourd'hui, les deux voisins sont si étroitement liés politiquement et économiquement *via* une UE profondément intégrée que les intérêts de sécurité communs sont évidents. »

⁽¹⁰⁾ BACKFISCH Michael, « [Wolfgang] Ischinger sieht bei Bundeswehr "krassen Nachholbedarf" » [Ischinger voit "un grand besoin de rattraper son retard" à la Bundeswehr], *Berliner Morgenpost*, 9 février 2019 : « Mais à moyen terme, la question d'une européanisation du potentiel nucléaire français est une idée tout à fait correcte. La question est de savoir si, et comment, la France pourrait mettre stratégiquement sa capacité nucléaire à la disposition de l'ensemble de l'UE. Plus précisément, les options de déploiement nucléaire de la France devraient couvrir non seulement son propre territoire, mais aussi celui de ses partenaires de l'UE. En contrepartie, il faudrait préciser quelles contributions les partenaires européens devraient apporter en termes de partage équitable de la charge. Cependant, l'utilisation éventuelle d'armes nucléaires ne peut finalement pas être décidée par un comité de l'UE. La décision reviendrait au Président français. Nous devons accepter cela ! »

⁽¹¹⁾ FONDATION KÖRBER (dir.), *The Berlin Pulse—German Foreign Policy in Perspective*, 2019, 64 pages. Même en Allemagne, avec une population sceptique vis-à-vis des interventions militaires en raison du rôle et de l'expérience de la Seconde Guerre mondiale, seule une minorité (31 %) est favorable à l'abandon de la dissuasion nucléaire, avec une majorité favorable à un futur élargissement de la dissuasion française par rapport à la dissuasion américaine élargie disponible aujourd'hui (www.koerber-stiftung.de/).

L'Europe et la dissuasion
Quelles options pour aller vers une dissuasion nucléaire européenne ?

2. La structure des conflits, des crises ainsi que la question des capacités et ambitions nucléaires des différents acteurs est propre à l'Europe ; elle nécessite donc une approche spécifique au continent, adaptée à la situation actuelle et à venir, en tout cas l'idée que l'on peut raisonnablement s'en faire aujourd'hui.

3. L'acquisition d'armes nucléaires par d'autres pays européens n'est pas souhaitable du point de vue de la non-prolifération nucléaire et de la multipolarité nucléaire déjà existante.

4. Les positions et analyses des États dotés d'armes nucléaires, européens ou présents en Europe, revêtent une importance particulière.

5. La perception de la crédibilité de la « posture nucléaire », tant par les opposants que par les bénéficiaires potentiels, revêt une importance particulière pour l'efficacité de la dissuasion.

L'Europe et la dissuasion

La France : une dissuasion nucléaire autonome structurante

La Constitution de la V^e République ⁽¹²⁾ place le Président français, chef de l'exécutif et de l'État, en position de force par rapport au pouvoir législatif ⁽¹³⁾. Le Président est ainsi le garant de l'indépendance nationale France et de l'intégrité du territoire ⁽¹⁴⁾. À cet effet, il est le chef des armées françaises, en particulier des forces nucléaires ⁽¹⁵⁾, et dispose de son propre état-major particulier ⁽¹⁶⁾ ; il tient ainsi un rôle central dans l'organisation de la défense, en surtout dans celle de la dissuasion.

Depuis le premier président de la V^e République, Charles de Gaulle, les questions importantes de politique étrangère et de sécurité sont placées dans un périmètre strictement présidentiel, celui du « domaine réservé ⁽¹⁷⁾ ». Une situation qui a permis notamment au chef de l'État de décider, seul, de quitter le commandement militaire intégré de l'Otan en 1966.

Cette situation se traduit également par le lien singulier qui existe entre la dissuasion, dans le cadre de la défense commune de l'Otan, et la posture nucléaire de

⁽¹²⁾ PLETSCH Alfred, *Länderkunde Frankreich* (2^e édition), WBG, 2003, p. 330.

⁽¹³⁾ ZÜRN Peter, *Die republikanische Monarchie. Zur Struktur der Verfassung der V. Republik in Frankreich*, Verlag C.H. Beck, München, 1965, 347 pages ; DUVERGER Maurice, *La Monarchie républicaine – ou comment les démocraties se donnent des rois*, Robert Laffont, 1974, 284 pages.

⁽¹⁴⁾ Titre II, Art. 5 de la Constitution de 1958. Les constantes qui en résultent pour la politique étrangère, de sécurité et de défense française de la V^e République, telles que l'autonomie stratégique et la souveraineté nationale, sont donc constitutives.

⁽¹⁵⁾ Titre II, Art. 15 de la Constitution de 1958.

⁽¹⁶⁾ L'état-major particulier du président de la République française (EMP) est un état-major à l'interface entre le Président et les armées, et assure, outre une fonction consultative indépendante du Président, la permanence du commandement par le Président. VIAL Philippe, « La genèse du poste de chef d'état-major des armées : entre nécessité et inquiétude, de la veille de la Première Guerre mondiale à la fin de la guerre d'Indochine », *Revue historique des armées*, n° 248, 2007, p. 29-41 (<https://journals.openedition.org/rha/1573>).

⁽¹⁷⁾ BUNDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG [Agence fédérale pour l'éducation civique], « Charakteristika des politischen Systems » [Caractéristiques du système politique français], 10 mars 2005 (www.bpb.de/).

la France. Adoptée en juin 1974 par les chefs d'État de l'Otan, la Déclaration d'Ottawa⁽¹⁸⁾ décrit cette posture, ainsi que celle du Royaume-Uni, comme un moyen de dissuasion indépendant qui renforce la dissuasion de l'Otan, ajoutant un risque potentiel de complication pour un agresseur potentiel⁽¹⁹⁾.

Il existe cependant des différences importantes entre les « postures nucléaires » des États-Unis et du Royaume-Uni, participant à la posture élargie de l'Otan, et celle de la France. Ainsi, contrairement à celle de Londres, la contribution de Paris n'est ni coordonnée, ni intégrée dans le cadre de la planification nucléaire de l'Otan⁽²⁰⁾. La réintégration militaire de la France au sein de l'Otan, intervenue en 2009, reste dès lors inachevée aux yeux de nombreux membres de l'Alliance.

Dans le même temps, il convient de noter que cette particularité, étroitement liée à l'émergence de la V^e République⁽²¹⁾, conduit à une vision différenciée entre la France, et les autres États européens de l'Otan, qui ne partagent pas nécessairement la vision française.

Du point de vue de Paris, personne n'est mieux placé que le Président d'un pays membre fondateur de l'Otan, doté d'armes nucléaires, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, qui a démontré sa solidarité envers ses partenaires dans de nombreuses opérations militaires, en y payant le prix du sang, et avec des dépenses militaires proches des 2 %⁽²²⁾ pour souligner le manque de concertation et donc les problèmes politiques de l'Otan⁽²³⁾.

D'autres alliés considèrent, pour leur part, que Paris suit sa voie, comme en témoignent plusieurs singularités françaises. Il en est ainsi de la sortie, puis de la rentrée partielle dans le commandement militaire intégré de l'Alliance, de la posture nucléaire non-intégrée, des réticences concernant les investissements nécessaires à la modernisation de la structure permanente de commandement, des agences, des capacités communes ou encore du financement commun de l'Otan. Ces particularités sont d'autant plus irritantes pour les alliés européens que, depuis la mise en place de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) dans l'Union européenne, des avancées ont souvent été saluées par la France alors que celle-ci exprime des réserves lorsque ces mêmes mécanismes sont développés au sein de l'Otan.

(18) « Cette Déclaration a été approuvée par le Conseil de l'Atlantique Nord à Ottawa, le 19 juin 1974, et signée par les Chefs de gouvernement de l'Otan à Bruxelles, le 26 juin 1974. (...) 6. (...) Les pays européens, qui fournissent les trois quarts du potentiel classique de l'Alliance en Europe, et dont deux disposent de forces nucléaires en mesure de jouer un rôle dissuasif propre contribuant au renforcement global de la dissuasion de l'Alliance, s'engagent à apporter la contribution nécessaire au maintien de la défense commune à un niveau capable de dissuader et, au besoin, de repousser toute entreprise dirigée contre l'indépendance et l'intégrité territoriale des membres de l'Alliance. » (www.nato.int/).

(19) TERTRAIS Bruno, « The European Dimension of Nuclear Deterrence—French and British Policies, and Future Scenarios », *Finnish Institute of International Affairs Working Paper* n° 106, novembre 2018 (www.fia.fi/).

(20) *Ibid.*

(21) *Ibid.*, p. 5 : « An important aspect of the French deterrent is its tight connection to the very nature of the political regime: the independent nuclear programme is intrinsically linked to the Fifth Republic ».

(22) En 2019, la France a consacré 1,84 % de son PIB aux dépenses militaires (source : ministère des Armées : Plans, Programmation, Évaluation 2020).

(23) MACRON Emmanuel, « What we are currently experiencing is the brain death of NATO », *The Economist*, 07 novembre 2019.

Cette différence de perception entre Paris et ses alliés a des effets concrets, notamment pour ce qui concerne l'acceptation des propositions françaises de renforcement des capacités de défense autonomes, afin de mieux permettre à l'UE d'assurer la sécurité du continent. Les propositions françaises pour l'Europe, vues par le prisme de cette voie particulière de la France, sont souvent perçues, en partie du moins, comme hostiles à l'Otan. Cette perception défavorable ne peut être atténuée que partiellement par des déclarations politiques et une communication stratégique. Les propositions françaises ont donc pour effet mécanique de rapprocher certains alliés européens des États-Unis, qui voient la défense de leurs territoires assurée essentiellement dans le cadre de l'Otan.

Cependant, un effet transactionnel inverse peut également être observé. Des alliés de l'Europe de l'Est, en particulier, participent ces dernières années à des coalitions *ad hoc* dans la lutte contre le terrorisme en Afrique aux côtés de la France. Ils y voient une contribution à la sécurité européenne et une réponse à la contribution de Paris à la mission de l'Otan « *enhanced forward presence* » et donc au volet conventionnel de la dissuasion de l'Alliance ⁽²⁴⁾.

En ce qui concerne le nucléaire, la France a mis en place une posture autonome qui suit une approche de stricte suffisance. Un ultime avertissement peut être envisagé pour restaurer la dissuasion. Néanmoins, Paris rejette les modèles d'escalade construits sur des réponses graduées, permettant une guerre nucléaire limitée, ainsi que l'idée de proportionnalité intégrée dans les « postures nucléaires » anglo-américaines. L'utilisation de l'arme nucléaire est donc réservée aux cas les plus extrêmes de légitime défense. Dans le même temps, des dommages inacceptables sont promis à tout adversaire qui affecterait des intérêts vitaux, ces derniers n'étant pas clairement énoncés pour laisser de l'incertitude dans l'esprit d'un éventuel agresseur.

Depuis 2006, et au-delà de ses propres intérêts vitaux, la France donne à sa posture nucléaire une dimension européenne ⁽²⁵⁾ qui n'a fait que croître depuis la création de l'UE ⁽²⁶⁾. Cette appréciation se fonde sur la situation géopolitique commune des Européens (« communauté de destin ⁽²⁷⁾ ») et a récemment été expressément confirmée par le président Macron dans son discours sur la défense et la dissuasion du 7 février 2020 à l'École militaire ⁽²⁸⁾.

⁽²⁴⁾ L'Estonie participe à l'opération *Barkhane*.

⁽²⁵⁾ Charles de Gaulle a souligné en privé que les armes nucléaires françaises protégeraient également les voisins de la France, en particulier l'Allemagne. PEYREFITTE Alain, *C'était de Gaulle*, Gallimard, 2002, p. 653.

⁽²⁶⁾ TERTRAIS Bruno, *op. cit.*

⁽²⁷⁾ CHIRAC Jacques, « Discours à l'École militaire (23 février 1996) » : « Le choix... doit en particulier répondre à notre ambition de construire une défense européenne crédible, capable de devenir à la fois le bras armé de l'Union européenne... ». (www.elysee.fr/).

⁽²⁸⁾ MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de Guerre », 7 février 2020 : « Par ailleurs, nos forces nucléaires jouent un rôle dissuasif propre, notamment en Europe. (...) Sur ce point, notre indépendance de décision est pleinement compatible avec une solidarité inébranlable à l'égard de nos partenaires. (...) Soyons clairs : les intérêts vitaux de la France ont désormais une dimension européenne. » (www.elysee.fr/).

La dissuasion élargie de l'Otan : un appendice stratégique ?

La dissuasion nucléaire reste un élément important de la défense de l'Otan. Outre la contribution apportée par la France, elle dépend plus spécifiquement de la posture des deux autres puissances nucléaires reconnues du monde occidental.

Le Royaume-Uni participe activement aux consultations nucléaires de l'Otan et de son groupe de planification nucléaire (*NPG*) ⁽²⁹⁾. Néanmoins, c'est la posture américaine qui reste décisive pour la dissuasion élargie de l'Otan ⁽³⁰⁾. Celle-ci est conceptuellement très différente de la stricte suffisance de la France, et suit une approche fondée d'abord sur le principe d'escalade. Pour ce faire, la dissuasion américaine repose sur une triade complète de systèmes sous-marins, aériens et terrestres, et s'inscrit dans un *continuum* des forces conventionnelles et nucléaires. Des systèmes d'armes sont par ailleurs spécifiquement conçus, maintenus et soutenus pour garantir la sécurité et la dissuasion des partenaires et des alliés ⁽³¹⁾.

Dans ce contexte, des armes nucléaires américaines sont stockées sur le territoire de plusieurs de ses alliés de l'Otan ⁽³²⁾ qui mettent leurs bases à la disposition de l'Alliance ; en cas de crise, ces armes seraient déployées par les alliés responsables, dans le cadre de l'Otan et sous le commandement du *SACEUR* ⁽³³⁾. Lors de la signature du TNP, les alliés concernés ont déclaré que ce règlement était compatible avec ce texte ⁽³⁴⁾. Le stockage de ces armes rend tangible sur leur terrain la garantie des États-Unis et démontre aussi l'effet interne propre à l'Otan qui est celui de la réassurance.

La dissuasion de l'Alliance n'est cependant pas exempte de perspectives différentes. Ainsi, les États-Unis soulignent que leur approche anti-forces et que les options de guerre nucléaire limitée servent à assurer la crédibilité et à empêcher l'auto-dissuasion ⁽³⁵⁾. Inversement, du point de vue des pays alliés non dotés, de telles opérations pourraient avoir lieu sur le « Vieux Continent » sans affecter le territoire des États-Unis. Les risques encourus par les Européens seraient donc très importants, sans qu'ils soient en mesure de prendre toutes les décisions nécessaires pour les limiter.

⁽²⁹⁾ TERTRAIS Bruno, *op. cit.*, p. 5.

⁽³⁰⁾ « Otan : Le secrétaire général de l'Otan, Jens Stoltenberg, a souligné l'importance de la dissuasion nucléaire en tant que "garantie ultime de sécurité" pour les alliés... L'objectif de l'Otan est un monde sans armes nucléaires », a déclaré Stoltenberg. Mais : « Nous ne pensons pas qu'un monde dans lequel nous – l'Otan – nous débarrasserons de toutes les armes nucléaires, alors que des pays comme la Chine, la Russie, la Corée du Nord garderont les leurs, est un monde plus sûr... Tant qu'il y aura des armes nucléaires, l'Otan restera une alliance nucléaire. » Cf. « Nato: Nukleare Teilhabe ist "ultimative Sicherheitsgarantie" », *Neue Zürcher Zeitung*, 28 avril 2020 (www.nzz.ch/).

⁽³¹⁾ « Les États-Unis ont modernisé leurs armes nucléaires stationnées en Allemagne (...) L'opération secrète avait déjà eu lieu à l'automne 2019 (...) L'*US Air Force* a fait voler les quelque 20 armes nucléaires *B61* de la base aérienne de Büchel en Rhénanie-Palatinat aux États-Unis, pendant deux jours, dans un avion de transport militaire. Un nouveau logiciel pour le système d'armes y a été installé. » Cf. « "Spiegel": USA haben Atomwaffen in Deutschland modernisiert », *Süddeutsche Zeitung*, 10 avril 2020 (www.sueddeutsche.de/).

⁽³²⁾ Belgique, Allemagne, Italie, Pays-Bas et Turquie.

⁽³³⁾ Le *SACEUR* est toujours le commandant en chef des forces armées américaines en Europe, le *DSACEUR* est, lui, toujours issu du Royaume-Uni.

⁽³⁴⁾ Voir par exemple le procès-verbal de la RFA à l'occasion de la signature du contrat.

⁽³⁵⁾ L'effet de ne pas oser utiliser l'arme nucléaire est décrit par le terme « *self-deterrence* » (auto-dissuasion), qui pourrait mener à un découplage au sein de l'Alliance.

L'Europe et la dissuasion
Quelles options pour aller vers une dissuasion nucléaire européenne ?

Les consultations nucléaires au sein de l'Otan à propos de la posture de dissuasion élargie sont donc essentielles, en particulier pour les États non dotés, car elles leur permettent de participer à la planification et au processus décisionnel, même si les décisions concrètes sont toujours réservées aux États dotés d'armes nucléaires. Ainsi, dans ce périmètre, l'Otan permet une concertation efficace et transparente entre tous les membres de l'Alliance, sans nuire à l'efficacité de la dissuasion ⁽³⁶⁾ et même en renforçant la crédibilité et la légitimité, au profit, cette fois, des États dotés.

« Posture nucléaire » en Europe

En Europe, on observe un réseau multicouche de « postures nucléaires », qui impacte la conception d'options stratégiques ; il peut être schématisé à travers le tableau ci-contre :

En France, le fait que les États européens non dotés ne soient pas opposés à la doctrine américaine alors que celle-ci transforme potentiellement en champ de bataille nucléaire ces mêmes pays, est parfois décrit comme un paradoxe. Inversement, on souligne à Paris que la doctrine française des dommages inacceptables, appliquée à ces pays, rendrait impossible un tel hiatus.

Pour les pays non dotés, il s'agit de gérer une problématique géostratégique. De fait, avec les représailles massives, la posture nucléaire de l'Alliance, comprend une phase comparable à celle qui fonde la doctrine des dommages inacceptables. L'éloignement des États-Unis et des effets d'auto-dissuasion étaient une préoccupation pour la crédibilité de la dissuasion étendue. La décision souveraine des États-Unis de choisir une doctrine fondée sur la proportionnalité, la maîtrise de l'escalade et une réponse initialement limitée pour éviter l'auto-dissuasion nécessitait une méthode de gestion pour s'assurer qu'il n'y aurait pas de découplage entre Washington et ses alliés. Après consultation des pays de l'Alliance, installer la triade nucléaire américaine sur le « Vieux Continent » constitua la meilleure solution pour contrebalancer les risques d'auto-dissuasion et de découplage. Dans la perspective des pays non dotés, une agression contre l'Europe ne pouvait impliquer les forces nucléaires des États-Unis, qu'en acceptant le principe d'une réponse graduée.

L'Union européenne n'est pas intégrée en tant que telle dans le tableau n° 1. L'obligation prévue à l'article 42-7 du Traité sur l'Union peut, il est vrai ⁽³⁷⁾, suggérer un rôle plus important pour elle en la matière. Mais un rôle accru dans la défense militaire des territoires de ses pays membres ne semble réaliste qu'à long terme. Ce nouveau rôle institutionnel de l'Union est en effet en contradiction avec la neutralité de certains de ses États-membres. Un *hiatus* aggravé par le *Brexit*, qui prive l'UE d'une

⁽³⁶⁾ Podcast *Sicherheitshalber*, épisode #21, *op. cit.*

⁽³⁷⁾ « Art 42/7. Au cas où un État-membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États-membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États-membres. Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre. » (Traité sur l'Union européenne, TUE).

L'Europe et la dissuasion
Quelles options pour aller vers une dissuasion nucléaire européenne ?

Tableau 1 - Aperçu de la posture nucléaire des États dotés de l'Otan et de l'organisation elle-même

	États-Unis	Royaume-Uni	France	Dissuasion élargie Otan
Justification	Circonstances extrêmes de la légitime défense	Circonstances extrêmes de la légitime défense	Défense ultime des intérêts vitaux	Circonstances extrêmes de la légitime défense
Déterminants		Dissuasion minimale	Stricte suffisance	
	<i>Continuum</i> conventionnel-nucléaire			
	Maîtrise de l'escalade			Organisation de la participation des alliés des États-Unis à la mise en œuvre de la dissuasion nucléaire
	Planification de la contre-force			
	Options de guerre nucléaire limitées			
		Frappe préventive	Tous azimuts	
		Arme politique		Arme politique
			Dialogue stratégique	Consultations nucléaires
		Dommages inacceptables	Dommages inacceptables	
	Réponse graduée	Réponse graduée	Ultime avertissement	
	Proportionnalité	Proportionnalité		
Composantes	<i>ICBM</i> <i>SSBN</i> ^(a) <i>Air(BMD)</i> ^(b)	<i>SSBN</i>	Fost (SNLE) FAS/Fanu (<i>Rafale</i>) ^(c)	<i>DCA</i> ^(d) Déploiement <i>SNOWCAT</i> ^(e) Exercices
Nombre de têtes (déployées) ^(f)	1 600	120	280	150

(a) *ICBM* : *Intercontinental Ballistic Missile* ; *SSBN* : *Submergible Ship Ballistic Missile Nuclear*.

(b) La défense antimissile (*Ballistic Missile Defense, BMD*) s'inscrit dans la dissuasion américaine dans une logique de dissuader par déni.

(c) Fost : Force océanique stratégique ; SNLE : Sous-marin nucléaire lanceur d'engin ; FAS : Forces aériennes stratégiques ; Fanu : Force aéronavale nucléaire.

(d) Les avions dits à double capacité (*Dual Capable Aircraft*) peuvent remplir un rôle conventionnel ainsi qu'un rôle de dissuasion.

(e) Le programme *SNOWCAT* (*Support of Nuclear Operations With Conventional Air Tactics*) vise à associer les partenaires de Washington au sein de l'Otan à la mise en œuvre de l'armement nucléaire américain.

(f) KRISTENSEN Hans et KORDA Matt, « Status of World Nuclear Forces », *Federation of American Scientists* (<https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces>).

partie essentielle de ses capacités militaires conventionnelles et nucléaires. Par ailleurs, le soutien de certains pays européens au TNP s'oppose également, dans un registre conceptuel cette fois, à tout rôle de l'UE en matière de dissuasion nucléaire.

De ce qui vient d'être vu concernant la posture française, la position des États non dotés au sein de l'Alliance et les relations entre membres de l'Otan à l'égard de la

L'Europe et la dissuasion
Quelles options pour aller vers une dissuasion nucléaire européenne ?

notion de dissuasion élargie, notamment américaine, on peut tirer les conclusions suivantes :

1. Un rôle institutionnel de l'UE dans le domaine de la dissuasion, domaine pourtant central de la défense de l'Europe, peut être exclu à court ou moyen terme.
2. L'Otan conservera son rôle dominant dans la défense et la dissuasion en Europe à court et moyen termes.
3. En ce qui concerne l'élaboration d'options stratégiques pour une posture nucléaire européenne, une distinction doit être établie entre une perspective à court et à moyen termes, liée au rôle actuel des institutions existantes, et une perspective à plus long terme.
4. Ni les États-Unis, ni la France, ni le Royaume-Uni ne renonceront à la totale maîtrise de leurs armes nucléaires.
5. En ce qui concerne le développement d'options stratégiques pour une dissuasion nucléaire au profit de l'Europe, les « postures » nationales des puissances nucléaires européennes doivent être examinées en premier lieu.
6. La France suit une voie particulière en Europe concernant sa posture nucléaire, en termes d'autonomie stratégique.
7. Pour évaluer la contribution de Paris aux options stratégiques de dissuasion européenne, l'analyse de la perception de l'action française en matière de défense de l'Alliance, et donc au profit de la défense des alliés et partenaires européens, est pertinente.
8. Le processus de consultations nucléaires avec les États non dotés dans le cadre de l'Alliance est essentiel pour la définition d'options stratégiques efficaces en matière de dissuasion.

Options stratégiques pour une dissuasion européenne élargie

Options orthodoxes

Dans son récent discours sur la défense et la dissuasion, le président Macron a souligné la dimension européenne des intérêts vitaux français ⁽³⁸⁾ et a ainsi clarifié le rôle européen de la dissuasion de la France, à la différence de ses prédécesseurs. En outre, il a invité les pays européens intéressés à participer à un dialogue stratégique pour explorer le rôle de la posture nucléaire française dans la défense collective ⁽³⁹⁾. Son offre est complétée par la proposition d'exercices communs ⁽⁴⁰⁾. Le Président reprend ainsi des éléments de la dissuasion élargie de l'Otan ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁸⁾ MACRON Emmanuel, discours du 7 février 2020, *op. cit.* p. 30.

⁽³⁹⁾ *Ibid.* : « Dans cet esprit, je souhaite que se développe un dialogue stratégique avec nos partenaires européens qui y sont prêts sur le rôle de la dissuasion nucléaire française dans notre sécurité collective... Ce dialogue stratégique et ces échanges participeront naturellement au développement d'une véritable culture stratégique entre Européens. »

⁽⁴⁰⁾ *Ibid.* « Les partenaires européens qui souhaitent s'engager sur cette voie pourront être associés aux exercices des forces françaises de dissuasion. »

⁽⁴¹⁾ Voir aussi le tableau n° 1.

L'Europe et la dissuasion
Quelles options pour aller vers une dissuasion nucléaire européenne ?

Ces orientations pour la posture nucléaire française s'inscrivent, du moins d'un point de vue extérieur, dans le courant dominant en France en matière de politique de sécurité et de défense ⁽⁴²⁾. Du point de vue de Paris, cette offre renouvelée, sans être inédite ⁽⁴³⁾, peut rencontrer un changement potentiel d'intérêt des partenaires européens ⁽⁴⁴⁾.

Concernant l'extension de la garantie nucléaire nationale au reste de l'Europe, deux options stratégiques possibles semblent émerger au sein de la communauté stratégique française, en fonction du contexte :

1. Dans le contexte stratégique actuel, la France peut à court et moyen termes :
 - a. offrir une protection supplémentaire aux pays européens de l'Otan ;
 - b. offrir une dissuasion élargie aux pays européens non-membres de l'Otan par le biais d'une *déclaration* correspondante ⁽⁴⁵⁾.
2. Si le contexte stratégique change à cause des ajustements des États-Unis concernant leur propre posture nucléaire ⁽⁴⁶⁾, ou de la décision unilatérale d'un membre de l'Otan ⁽⁴⁷⁾ de quitter la dissuasion élargie et – en particulier – les précédents accords de partage nucléaire, la France serait dans une position unique avec sa « posture nucléaire », permettant ainsi de construire une dissuasion européenne élargie, certes à plus petite échelle, mais avec une plus grande crédibilité géopolitique.

La France peut à long terme :

- a. offrir une dissuasion élargie aux pays européens par le biais d'une *déclaration* correspondante ⁽⁴⁸⁾ ;

⁽⁴²⁾ Podcast *Sicherheitshalber*, épisode #23 : « Ein europäischer Nuklearschirm? » [Un parapluie nucléaire européen ?] (<https://soundcloud.com/>).

⁽⁴³⁾ « La problématique d'une doctrine nucléaire européenne est appelée à devenir une des questions majeures de la construction d'une défense européenne commune. L'acuité du sujet s'affirmera à mesure que l'Union Européenne réalisera son identité politique en même temps que son identité de sécurité et de défense. Une telle perspective demeure éloignée, mais ne doit pas être perdue de vue. Avec le nucléaire, en effet, l'autonomie de l'Europe en matière de défense est possible. Sans lui, elle est exclue. » *Livre blanc sur la défense*, 1994, p. 56 (www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/).

⁽⁴⁴⁾ TERTRAIS Bruno, *op. cit.*, p. 11 : « For the first time in more than twenty years, a serious debate on the role of nuclear weapons in European security is emerging due to the changes in the strategic and political context on the continent and the transatlantic stage. »

⁽⁴⁵⁾ *Ibid.*, p. 9 : « In the existing context, Paris can provide (i) complementary insurance for European NATO members, and (ii) nuclear reassurance for non-NATO EU members. »

⁽⁴⁶⁾ À l'heure actuelle, au regard de la revue nucléaire américaine de 2018, une adaptation unilatérale semble improbable. Si le président Trump se succède à lui-même fin 2020, une nouvelle revue stratégique ne sera pas nécessaire.

⁽⁴⁷⁾ La Turquie (contexte régional) et l'Allemagne (blocus politique interne pour trouver un successeur d'avion de combat capable de porter des armes nucléaires) sont mentionnées. TERTRAIS Bruno, *op. cit.*

⁽⁴⁸⁾ *Ibid.*, p. 9 : « Another way of putting it would be to make it clear that Article 42.7 of the Lisbon Treaty—the mutual defence clause of the EU—could be exercised by any means, thus including nuclear weapons. This would not be an “extended” deterrent in the traditional sense of the term. From the French standpoint, one cannot compare the protection conferred by a distant superpower to the recognition of a de facto reality: the idea is that “dying for Helsinki” is a more credible deterrence proposition for a European nuclear power than “dying for Hamburg” for the United States. This could possibly be supplemented by rotations of Rafale fighter-bombers (without their nuclear missiles) of the French *Forces Aériennes Stratégiques* (FAS) to allied bases, including on the territory of the most eastern countries of the Alliance in order to demonstrate its solidarity. »

- b. construire, avec des éléments *SNOWCAT*, *DCA* et des déploiements, une posture nucléaire participative qui ressemble à celle établie au sein de l'Otan aujourd'hui ;
- c. mettre en place une flottille européenne commune dotée d'appareils de type *DCA* sur le porte-avions français de prochaine génération, avec des mécanismes communs de concertation, de consultation et de planification pour une coopération renforcée ⁽⁴⁹⁾.

Le récent discours du président Macron est ainsi fondé sur l'idée d'une *dissuasion élargie aux pays européens non-membres de l'Otan* par le biais d'une *déclaration* et avec probablement un intérêt marqué pour une évolution vers les options de long terme. En effet, du point de vue français, les axes de développement de la sécurité européenne ⁽⁵⁰⁾ se dirigent vers cette deuxième option, afin que la patience stratégique et le cadre géopolitique conduisent à terme à une autonomie stratégique européenne, avec un rôle prépondérant de la France en tant que garant nucléaire prêt à consulter ses partenaires.

Le rôle du Royaume-Uni doit également être considéré comme possible puisque la future posture nucléaire serait, dans ce raisonnement, toujours *stricto sensu* en dehors du cadre institutionnel de l'UE ⁽⁵¹⁾.

À cet égard, les options stratégiques envisagées sont symptomatiques des dernières politiques de sécurité et de défense dominantes en France, qui s'appuient davantage sur des approches bilatérales et multilatérales que sur des institutions.

Les options présentées sont cohérentes par rapport aux ambitions nationales et au rôle de puissance nucléaire. Cependant, ces options ne tiennent pas compte des perspectives développées par les partenaires européens.

Option disruptive

Si l'on prend en compte les perspectives et attitudes des partenaires européens, notamment des États non dotés de l'arme nucléaire, l'option 1.b., et donc l'offre de dialogue stratégique et d'exercices avec les forces nucléaires françaises, apparaissent moins attractives :

En effet, pour de nombreux pays européens, en particulier les plus petits, les institutions dans lesquelles les Nations sont de taille égale, quel que soit leur poids

⁽⁴⁹⁾ TERTRAIS Bruno, *op. cit.*, p. 10 : « a European nuclear maritime task force, with accompanying European ships and, possibly, a European nuclear squadron based on it (...) would need to be accompanied, as is the case today in the NATO context, by an agreement on the conditions for their use. This would include legal and security arrangements (host nation support, etc.) but also, possibly, a common nuclear planning mechanism, based on a common conception of nuclear deployment, which could coexist with national ones. »

⁽⁵⁰⁾ Les États-Unis se détournent de l'Europe dans le contexte de la montée en puissance de la Chine. Paralysie institutionnelle et affaiblissement du multilatéralisme. Croissance démographique en France. Liberté d'action actuelle de la France grâce à la dissuasion nucléaire autonome. Grands projets européens d'armement en termes de politique industrielle.

⁽⁵¹⁾ TERTRAIS Bruno, *op. cit.*, p. 10 : « In the context of Brexit, London is eager to bolster its European security credentials... it is conceivable that the United Kingdom could be part of such [nuclear] arrangements one way or another ».

L'Europe et la dissuasion

Quelles options pour aller vers une dissuasion nucléaire européenne ?

économique, militaire ou démographique, sont fondamentales pour des raisons de prestige, de souveraineté nationale, mais aussi des intérêts propres à chaque pays. Ces institutions collectives ne sont ainsi pas considérées par ces (petits) pays comme une entrave à leur souveraineté, mais plutôt comme un levier permettant de la renforcer et donc un élément bénéfique. Ainsi, dans le domaine de la défense, l'Otan est directement utile à la formulation conjointe de politiques de défense et à la coordination de la planification et de la programmation des forces armées alliées. L'UE, pour sa part, présente d'indéniables atouts sur le plan économique, mais aussi en matière de coopération capacitaire ou de développement. Cela offre à l'UE un avantage comparatif non négligeable pour jouer un rôle plus important en matière de sécurité, notamment en dehors de la défense.

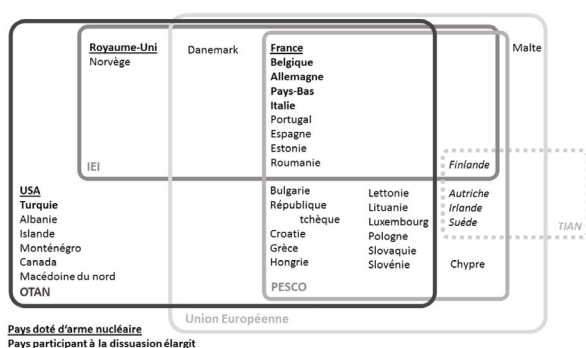


Figure 2 : Les ensembles stratégiques des 33 Nations européennes (schéma de l'auteur)

Néanmoins, dans le domaine nucléaire, pour 29 des 30 pays de l'Otan ⁽⁵²⁾, pour 11 des 13 participants à l'Initiative européenne d'intervention (IEI), pour 19 des 25 participants à la coopération structurée permanente de l'UE et donc pour 27 des 33 pays européens, le groupe de planification nucléaire (NPG) de l'Otan est le forum essentiel pour discuter d'une « posture nucléaire » européenne. De ce fait, pour la

majorité des Nations décrites, un dialogue stratégique sur les questions nucléaires avec la France, par définition en dehors du cadre NPG, reste toujours un cas particulier et risque d'être interprété comme dirigé contre l'Otan. Les pays européens en dehors de l'Alliance constituent les partenaires potentiels d'un tel dialogue et se divisent en deux camps : ceux qui préconisent une interdiction internationale des armes nucléaires ⁽⁵³⁾ et ceux qui ont rejoint le programme de partenariat pour la paix de l'Otan ⁽⁵⁴⁾.

Le président Macron a exclu le retour complet de la France à la dissuasion de l'Otan et donc au groupe de planification nucléaire. Une telle démarche innovante serait réservée à une future législature ou à un autre président. Il est possible que des préoccupations concernant la sécurité des opérations de la dissuasion ainsi que des contraintes de souveraineté nationale aient contribué à cette décision conservatrice du président Macron.

Du point de vue hexagonal, ces préoccupations sont compréhensibles et font partie de l'ADN politique de la France. D'un point de vue extérieur, cependant, ces

⁽⁵²⁾ Tous, sauf la France.

⁽⁵³⁾ L'Autriche, l'Irlande et la Finlande soutiennent le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (<https://undocs.org/>).

⁽⁵⁴⁾ La Finlande et Malte.

inquiétudes semblent largement exagérées. Comment les États-Unis ou le Royaume-Uni pourraient-ils accepter des restrictions ou des risques que la France ne pourrait pas accepter ? Le blocage semble surtout résider dans la division de la communauté stratégique nationale quant aux gains à attendre de l'entrée de la France au sein du *NPG*.

Néanmoins, cette approche disruptive ⁽⁵⁵⁾ qui conduirait à ce que la France achève son retour dans le commandement intégré de l'Alliance, serait finalement avantageuse pour une posture nucléaire crédible en premier lieu parce qu'elle serait acceptée par tous les pays à protéger dans le cadre d'une dissuasion européenne élargie. Ainsi, Paris mettrait fin à la suspicion concernant sa position au sein de l'Otan, sans dommage pour sa souveraineté, en particulier sur ses forces nucléaires. Cette pleine intégration améliorerait l'acceptation des initiatives françaises par davantage de partenaires, avec une position politique plus institutionnelle. Les réserves françaises quant au renforcement de la structure de commandement et des agences de l'Otan, mais aussi, inversement, l'attention portée à la Méditerranée, apparaîtraient ainsi sous un prisme différent. Les Nations, qui agissent davantage selon des logiques transactionnelles, seraient plus enclines à s'engager dans des interventions sous *leadership* français ⁽⁵⁶⁾, et donc aussi dans un cadre européen, ou à continuer à soutenir de telles opérations ⁽⁵⁷⁾.

Cette position semble d'autant plus acceptable que la France mène déjà un dialogue nucléaire étroit bilatéral avec le Royaume-Uni sur les questions techniques. La décision d'engager des consultations dans le cadre des travaux du *NPG* et d'élargir progressivement la contribution française pour y inclure les exercices proposés par le Président, ainsi que d'autres aspects opérationnels et de planification, serait ainsi un débouché naturel. D'autant que ces avancées seraient toujours sous contrôle de la France, qui assurerait en toute liberté leur mise en œuvre, et n'aurait aucun impact sur ses planifications nationales, qui coexisteraient avec les travaux au sein de l'Alliance. Par exemple, il serait envisageable de commencer à utiliser les mécanismes établis dans le domaine de la prévention des collisions de SNLE ⁽⁵⁸⁾ ou de coordonner la planification d'objectifs pour les options de déploiement de l'Otan. Cela pourrait se faire sans restreindre l'autonomie et la liberté d'action du Président français et donc limiter la souveraineté nationale. La portée et la structure de sa posture nucléaire feraient alors de la France l'allié européen le plus important, qui aurait droit à une représentation correspondante dans la structure de commandement de l'Otan. Dans le même temps, la France pourrait ainsi apprécier la valeur élevée des consultations sur les questions de dissuasion dans le cadre du *NPG* pour les États non dotés, mais potentiellement affectés par les options nucléaires des États dotés représentés dans l'Alliance.

⁽⁵⁵⁾ TERTRAIS Bruno, *op. cit.*, p. 9 : « Paris is unlikely to join the NPG or assign part of the airborne component to the Atlantic Alliance. While there could be merit in doing so, French absence from the NPG and NATO nuclear arrangements is part of the country's "strategic DNA", mostly for political and symbolic reasons ».

⁽⁵⁶⁾ Selon le modèle de la participation de l'Estonie à l'opération *Barkhane*.

⁽⁵⁷⁾ Des efforts politiques français importants ont récemment été nécessaires afin de préserver le soutien américain en matière de renseignement pour les opérations françaises au Sahel.

⁽⁵⁸⁾ Les *HMS Vanguard* et *Triumphant* sont entrés en collision dans l'océan Atlantique dans la nuit du 3 au 4 février 2009 et ont provoqué des dégâts matériels.

L'Europe et la dissuasion
Quelles options pour aller vers une dissuasion nucléaire européenne ?

Ce signe de bonne volonté, plus d'une décennie après les premiers pas vers la réintégration militaire dans l'Otan, rendrait également plus probable une transition vers les options de long terme envisagées précédemment. Cette nouvelle donne réduirait le risque d'une division encore plus profonde de l'Europe, après un changement de contexte stratégique. En dehors de ce cadre connu et éprouvé des consultations nucléaires, les potentiels bénéficiaires européens de la dissuasion élargie souhaiteront probablement conserver leur lien bilatéral avec les États-Unis pour leur dissuasion et leur défense, considérant cette solution comme plus avantageuse. L'autonomie stratégique souhaitée, essentielle pour l'avenir de l'Europe, y compris dans le domaine de la dissuasion nucléaire, resterait donc inachevée ou incomplète.

*
**

Une dissuasion nucléaire européenne plus autonome doit donc être mise en œuvre à long terme. Dans cette perspective, la France tient un rôle essentiel, puisqu'elle est l'une des deux puissances nucléaires du « Vieux Continent ». Elle dispose, dans le contexte stratégique existant, à court ou moyen terme, d'une option nationale orthodoxe et d'une option disruptive pour œuvrer au développement d'une dissuasion européenne dans le cadre d'une défense européenne, la dernière option avec des avantages distincts et une probabilité de réussite élevée. Une partie de ses atouts est entre ses mains et dépend des décisions qu'elle souhaitera prendre. Le reste dépend de ses alliés qu'il lui faut maintenant convaincre dans leur diversité.

L'Europe et la dissuasion
Quelles options pour aller vers une dissuasion nucléaire européenne ?

Éléments de bibliographie

- DURANDAU Jean-Marc, « Vers un retour des stratégies de guerre nucléaire limitée : défis et enjeux pour la dissuasion française », *Cahier de la RDN Un monde en turbulence Regards du CHEM - 68^e session*, 2019, p. 115-129.
- BACKFISCH Michael, « [Wolfgang] Ischinger sieht bei Bundeswehr "krassen Nachheolbedarf" », *Berliner Morgenpost*, 9 février 2019.
- HAHN Otto et STRASSMANN Fritz, « Nachweis der Entstehung aktiver Bariumisotope aus Uran und Thorium durch Neutronenbestrahlung; Nachweis weiterer aktiver Bruchstücke bei der Uranspaltung », *Die Naturwissenschaften* n° 27, 1939, p. 89-95.
- HERZ Christoph Wolfgang, *Strategische Auswirkungen taktischer Nuklearwaffen*. [Effets stratégiques de l'arme nucléaire tactique] (Travaux scientifiques pour l'obtention du M.A. dans le cours de *leadership* militaire et de sécurité internationale), Helmut-Schmidt-Universität Hamburg, 2018, 108 pages.
- ENDERS Thomas, « Wir müssen über Nuklearwaffen reden » [Nous devons parler d'armes nucléaires], *Die Zeit*, 4 mars 2020.
- FONDATION KÖRBER (dir.), *The Berlin Pulse—German Foreign Policy in Perspective*, 2019, 64 pages (www.koerber-stiftung.de/).
- KAPPELER Andreas, *Kleine Geschichte der Ukraine*, München, 2009, 420 pages (ISBN 978-3-406-58780-1).
- KRISTENSEN Hans et KORDA Matt, « Status of World Nuclear Forces », Federation of American Scientists (<https://fas.org/issues/nuclear-weapons/status-world-nuclear-forces>).
- KRISTENSEN Hans et NORRIS Robert, « Israeli Nuclear Weapons », *Bulletin of the Atomic Scientists*, vol. 70, n° 6, 2014, p. 97-115 (www.tandfonline.com/doi/full/10.1177/0096340214555409).
- MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de Guerre », 7 février 2020 (www.elysee.fr/).
- MEITNER Lise et FRISCH Otto R., « Disintegration of Uranium by Neutrons: A New Type of Nuclear Reaction », *Nature* n° 143, 11 février 1939, pp. 239-240.
- PEYREFITTE Alain, *C'était de Gaulle*, Gallimard, 2002, 1 952 pages.
- PLETSCH Alfred, *Länderkunde Frankreich* (2^e édition), WBG, 2003, 378 pages, (ISBN 3-534-11691-7).
- SUTHERLAND Charles, *The Universal Formula for Successful Deterrence*, 2007.
- TERTRAIS Bruno, *La France et la dissuasion nucléaire : concepts, moyens, avenir*, La Documentation française, 2017, 158 pages.
- TERTRAIS Bruno, « The European Dimension of Nuclear Deterrence—French and British Policies and Future Scenarios », *Finnish Institute of International Affairs Working Paper* n° 106, novembre 2018 (www.fiia.fi/).
- VANDIER Pierre, *La dissuasion au troisième âge nucléaire*, Éditions du Rocher, 2018, 108 pages.
- VIAL Philippe, « La genèse du poste de chef d'état-major des armées : entre nécessité et inquiétude, de la veille de la Première Guerre mondiale à la fin de la guerre d'Indochine », *Revue historique des armées*, n° 248, 2007, p. 29-41 (<https://journals.openedition.org/rha/1573>).
- ZENTRUM FÜR MILITÄRGESCHICHTE UND SOZIALWISSENSCHAFTEN DER BUNDESWEHR (HRSG.): *Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse und Analysen der Bevölkerungsbefragung 2019*, Forschungsbericht 122, décembre 2019 (www.zmsbw.de/).

Les démocraties européennes face aux stratégies de puissance néo-impérialistes

Cyril DE JAURIAS

| Capitaine de vaisseau, auditeur de la 69^e session du CHEM.

« S'il n'y avait que de petites Nations et point de grandes, l'humanité serait à coup sûr plus libre ou plus heureuse, mais on ne peut faire qu'il n'y ait pas de grandes Nations. Ceci introduit dans le monde un nouvel élément de prospérité nationale, qui est la force. (...) La force est donc souvent pour les Nations une des premières conditions du bonheur et même de l'existence. » Alexis DE TOCQUEVILLE

L'un des tournants majeurs du début du XXI^e siècle restera probablement l'incroyable perte d'influence des démocraties sur la scène internationale qui va même jusqu'à ébranler leur confiance dans le modèle qu'elles incarnent. L'avènement de nouvelles stratégies de puissance, manifestées de manière éclatante par le comportement de la Chine et de la Russie, dans un contexte de compétition internationale exacerbée et d'affaiblissement du multilatéralisme, révèle leur difficulté à trouver une réponse adaptée aux enjeux de notre temps. En à peine vingt ans, les démocraties libérales, qui étaient sorties victorieuses de la guerre froide et étaient censées imposer leur modèle au monde entier, sont passées de l'assurance au doute. Elles se trouvent aujourd'hui singulièrement désarmées au moment où des acteurs désinhibés s'affranchissent des principes établis et ambitionnent d'établir de nouvelles règles pour les relations internationales. Les démocraties sont d'autant plus désarmées qu'en même temps elles subissent une forte contestation interne. La remise en cause par une partie de leurs populations des effets d'une mondialisation réputée « heureuse » en est la manifestation.

Pour les Occidentaux, c'est un réveil brutal : ils ne sont plus le modèle ! Pétris d'idéaux de liberté individuelle, de libre circulation des biens et portés par la noble ambition de la « paix perpétuelle » entre Nations, ils constatent pour la majeure partie d'entre eux l'échec des institutions qu'ils ont eux-mêmes instaurées et le retour à un monde brutal de compétition. *A contrario* la démocratie américaine s'en trouve forte aise. Ainsi le modèle démocratique-libéral-occidental est en crise existentielle. Les mots d'Alexandre Soljenitsyne déclarés à Harvard en 1978 dans son discours sur le déclin du courage en Occident, bien que prononcés dans un autre contexte, sont interpellant : « la pensée occidentale est devenue conservatrice : pourvu seulement que le monde demeure tel qu'il est, pourvu seulement que rien ne change ! Le rêve débilisant du *statu*

quo est le signe d'une société parvenue au bout de son évolution ». Afin que ce discours ne reste pas comme celui d'une prophétie qui s'est vérifiée, un sursaut est nécessaire.

C'est dans ce contexte de fragilité que les démocraties occidentales ont abordé la crise mondiale du Covid-19. Véritable « cygne noir » redouté par les analystes ⁽¹⁾, elle constitue déjà une rupture stratégique pour ce début de XXI^e siècle. Il convient là aussi de ne pas s'illusionner : les choses ne continueront pas à l'identique à l'issue, le *statu quo* ne sera pas possible. Cette pandémie aura nécessairement des conséquences plus importantes en termes de relations internationales qu'une simple inflexion dans les principes de la mondialisation. Elle pourrait aussi être un accélérateur du déclin des démocraties et, pour ce qui concerne l'Europe, son issue pourrait mettre en péril la solidité même de l'Union européenne. Ainsi, il importe de bien se préparer pour aborder un monde devenu instable alors même que le système des relations internationales, mis en place dans la seconde partie du XX^e siècle, vacille. Un nouvel ordre est en gestation, beaucoup plus proche d'un système classique d'équilibre des puissances tel qu'il était à l'issue du Congrès de Vienne en 1815. Les questions sont finalement assez simples : faut-il s'accrocher coûte que coûte à un multilatéralisme bafoué par les principaux acteurs internationaux ? Les démocraties occidentales ont-elles encore une capacité d'influence sur l'ordre mondial en gestation ? Le régime de la démocratie libérale est-il encore attractif ? L'Europe et la France y auront-elles une place significative ? Regretter l'ancien monde ne sert à rien, il faut maintenant s'apprêter à affronter celui qui s'ouvre devant nous.

Cet article se propose de faire un rapide retour sur les stratégies de puissance à l'œuvre, de comprendre ce qui fragilise tant les démocraties dans la période actuelle, avant de soumettre une réponse inspirée du réalisme. Elle consiste, en premier lieu, à accepter l'évolution des relations internationales pour les accompagner et non plus les subir, puis en second lieu, à assumer une stratégie de puissance adaptée à l'échelle de la France et de l'Europe. À ce titre, les concepts de « souveraineté européenne » et de « puissance d'équilibre », promus par le président de la République dans ses récents discours de la Sorbonne et de l'École militaire ⁽²⁾, constituent les orientations claires qu'il convient de décliner. La crise du Covid-19 peut être l'électrochoc malheureux dont nos démocraties ont besoin pour se ressaisir. Espérons qu'elle ne sera pas un nouvel événement pour les affaiblir, un risque non négligeable.

Un monde en proie aux intérêts de puissance

Le début du XXI^e siècle a vu s'accroître le nombre des phénomènes capables de déstabiliser le monde : parmi eux, certains constituent de vraies ruptures dont les conséquences sont encore mal mesurées. Ils ont en commun de favoriser le déploiement

⁽¹⁾ PRINCE Gilles, « Le Covid-19, un cygne noir », *Les Échos*, 27 mars 2020 (www.lesechos.fr/).

PHILIPPE Cécile, « Pandémie covid-19 : Cygne blanc ou Cygne noir ? », *La Tribune*, 3 avril 2020 (www.latribune.fr/).

⁽²⁾ MACRON Emmanuel, « Initiative pour l'Europe - discours pour une Europe souveraine, unie, démocratique », La Sorbonne, 26 septembre 2017 (www.elysee.fr/) ; « Discours du président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de Guerre », 7 février 2020 (www.elysee.fr/).

de stratégies de puissance poussées par des États désinhibés et décidés à s'imposer sur la scène internationale. Il est important de commencer par rappeler ces grandes caractéristiques du monde d'aujourd'hui pour comprendre combien elles remettent la force au premier plan des relations internationales. Mondialisation débridée, affaissement du multilatéralisme, émergence de nouveaux espaces de conflictualité, persistance des périls sécuritaires et, bien sûr, retour de l'impérialisme, sont les cinq caractéristiques qui ont été retenues.

D'abord, il convient de s'arrêter sur la mondialisation, tant son évolution récente est probablement ce qui surprend le plus un observateur des relations internationales. Ce processus, porté par le libre-échange et la promesse d'une prospérité bénéficiant à l'ensemble de la planète, tourne, en ce début de siècle, à un affrontement économique impitoyable entre les deux plus grandes puissances économiques du moment : la Chine et les États-Unis. Au-delà des accords commerciaux qui sont contournés et des mesures de rétorsion réciproques, c'est toute l'économie qui en pâtit, car leur terrain d'affrontement se déroule à l'échelle mondiale. Ainsi, lorsque l'UE étudie la possibilité de déployer dans sa zone tout ou partie de la 5G avec l'entreprise chinoise Huawei, les États-Unis, qui s'y opposent, n'hésitent pas à menacer les Européens de droits de douane sur le secteur de l'automobile. Cependant, l'ère de compétition généralisée qui s'est ouverte par cette mondialisation débridée ne concerne pas uniquement les États. La mondialisation a, en effet, révélé la puissance de nouveaux acteurs que sont les entreprises internationales, dont les plus grandes ont des capitaux qui dépassent ceux de nombreux pays. La capitalisation cumulée des Gafa ⁽³⁾ en fait ainsi la troisième puissance financière mondiale. Elles peuvent alors se trouver en position d'imposer leur norme, ce dont elles ne se privent pas. N'agissant pas toujours uniquement pour leur intérêt propre, elles peuvent également servir de levier à la Nation qui les héberge. C'est évident pour les États-Unis s'agissant des Gafa, mais il en va de même pour la Chine dont les entreprises portuaires, par exemple, permettent une mainmise territoriale sur bon nombre de pays sous couvert d'assurer le déploiement d'infrastructures nécessaires au projet de « la route de la soie ». La mondialisation est clairement aujourd'hui le facteur principal qui redistribue les cartes de la puissance.

Le deuxième sujet est le plus préoccupant pour l'ordre international. C'est l'affaiblissement, voire la décomposition, du multilatéralisme et de ses principes, tels qu'ils avaient été élaborés au cours du XX^e siècle. Portée par des institutions voulues par les Nations ayant remporté la Seconde Guerre mondiale, cette organisation des relations internationales repose sur l'ambition de régler collectivement les crises par l'emploi réglementé de la force armée, mais également d'assurer la paix et le bien-être de l'humanité par la défense des droits humains fondamentaux. L'ONU et l'*UNESCO* ⁽⁴⁾ portaient ces objectifs, mais au cours du temps, diverses institutions se sont multipliées, soit sous leur égide, soit de manière indépendante jusqu'à l'échelle régionale. Elles se sont néanmoins de plus en plus focalisées sur la sphère commerciale :

⁽³⁾ Acronyme reprenant le nom des quatre entreprises américaines géantes du numérique Google, Apple, Facebook, Amazon, auxquelles on ajoute parfois Microsoft (on parle alors des Gafam).

⁽⁴⁾ Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture.

Banque mondiale, FMI, OMC, G7, G20, OCDE, Aléna, ASEAN ⁽⁵⁾, UE... Cette multiplication des structures ainsi que leur focalisation sur les champs économiques ont contribué à affaiblir l'ONU dans son rôle de régulateur des relations internationales. Plus encore, sous l'impulsion notable de la Chine, certaines de ces organisations tendent à s'affirmer comme des alternatives crédibles voire purement concurrentes. C'est le cas de l'Organisation de la coopération de Shanghai ⁽⁶⁾, remise en avant par la Russie et la Chine comme une réponse régionale asiatique pour contrer ce qu'ils considèrent comme l'hégémonie occidentale sur les institutions internationales. C'est aussi le rôle assigné par la Chine à la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures afin de concurrencer le FMI et la Banque asiatique de développement.

Le cas le plus emblématique de l'affaiblissement du multilatéralisme au sein de l'ONU reste néanmoins le blocage complet du Conseil de sécurité par la pratique des *veto* russes et chinois depuis les interventions militaires occidentales des années 2000, empêchant *de facto* toute décision commune sur les crises actuelles. Ainsi, il est frappant de constater le silence des Nations unies à propos de la crise syrienne en dépit des nombreuses saisines. Pour l'illustrer d'un seul exemple récent, le Conseil de sécurité, bien que saisi, a été dans l'incapacité de produire une résolution contraignante lorsque la Turquie a envahi le nord de la Syrie, en octobre 2019, sans aucune concertation avec ses alliés ⁽⁷⁾. S'agissant de la Libye, le constat est encore plus navrant puisque l'émissaire de l'ONU est systématiquement écarté des négociations : il a même démissionné de ses fonctions sans que cela ne suscite de réaction ⁽⁸⁾. Les discussions et médiations relatives à cette crise sont orchestrées par Moscou et Ankara, qui souhaitent concurrencer le processus international mené par les Européens, et apparaître comme seules capables de régler le conflit en marge de l'ONU.

Enfin, le sujet le plus inquiétant concernant l'affaîssement du multilatéralisme concerne la déconstruction de l'architecture de sécurité et des traités relatifs à la maîtrise des armements. L'abandon ou la non-reconduction, étape après étape, des différents traités régissant le déploiement et les volumes d'armes nucléaires, ainsi que des armes anti-missiles, se succèdent à l'initiative aussi bien des États-Unis que de la Russie. Le cas le plus significatif est celui du retrait du FNI ⁽⁹⁾ qui supprime à l'échelle mondiale la contrainte sur l'interdiction du déploiement des armes de moyenne portée

⁽⁵⁾ Fonds monétaire international (FMI), Organisation mondiale du commerce (OMC), Groupe des sept et des vingt pays les plus industrialisés (G7 et G20), Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), Accord de libre-échange nord-américain (Aléna), Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN).

⁽⁶⁾ L'OCS a été constituée à partir de 1996 par six pays comme une réponse géopolitique régionale à la modification des équilibres apportée en Asie par la dissolution de l'URSS.

⁽⁷⁾ NOOTEN Carrie, « Le Conseil de sécurité de l'ONU très timoré face à l'offensive de la Turquie contre les Kurdes syriens », *Le Monde*, 11 octobre 2019 (www.lemonde.fr/).

⁽⁸⁾ HASKI Pierre, « Géopolitique – La démission accusatrice de l'émissaire de l'ONU en Libye », *France Inter*, 3 mars 2020 (www.franceinter.fr/emissions/geopolitique/geopolitique-03-mars-2020).

AFP, « Libye : l'inéluctable démission de Ghassan Salamé, (ex-)envoyé spécial de l'ONU », *Jeune Afrique*, 3 mars 2020 (www.jeuneafrique.com/905012/politique/libye-lineluctable-demission-de-ghassan-salame-ex-envoye-special-de-lonu/).

⁽⁹⁾ Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire signé en 1987 visant le démantèlement par les États-Unis et l'Union soviétique des armes nucléaires ou conventionnelles de portée comprise entre 500 et 5 500 km. Dénoncé d'abord par la Russie puis par les États-Unis, il présentait en outre l'inconvénient de ne pas inclure la Chine.

et de faible puissance nucléaire. De la même manière, le retrait du *JCPOA* ⁽¹⁰⁾ par les États-Unis ouvre la porte à un réarmement de l'Iran. À bien des égards, on peut considérer que, du point de vue des armements nucléaires, les équilibres dissuasifs reviennent à la période des années 1950, c'est-à-dire sans aucun cadre international. À la différence majeure, qu'à cette époque, il n'y avait que deux pays dotés de l'arme nucléaire et que ces dernières étaient peu nombreuses et de conception basique : les techniques de « mirvage » et de miniaturisation, qui ont permis le déploiement de nombreuses armes et de têtes multiples, n'étaient pas encore abouties. Ainsi, la phase actuelle d'affranchissement unilatéral de tout le cadre de sécurité fait entrer le monde dans une fragilité des équilibres dissuasifs sans précédent. La décorrélation entre les négociations diplomatiques sur la maîtrise des armements et les stratégies nucléaires rend même plausible l'emploi des armes de faible puissance. Il devient donc important d'entamer des discussions pour faire évoluer des traités qui ont été signés à partir des années 1960 dans une logique bipolaire de guerre froide car leur abandon unilatéral est facteur d'instabilité.

La troisième grande caractéristique de ce début de siècle est l'émergence de ce que l'on nomme « les nouveaux espaces » et le lieu d'affrontement qu'ils constituent. Cette appellation regroupe l'ensemble composé par les réseaux informatiques, l'espace numérique physique et logique, l'espace exo-atmosphérique, mais également la sphère informationnelle créée par les échanges sur les réseaux. Apparaissant initialement comme des domaines purement immatériels, « nuageux » pour employer une traduction française, et donc inaccessibles physiquement, ces nouveaux espaces ont été longtemps considérés comme une sorte « d'éther » dans lequel il n'y avait pas possibilité d'intervenir en raison de sa virtualité. Il s'avère en fait que ces espaces s'adossent bien sur des principes physiques et qu'ils s'appuient sur des lieux et des équipements : réseaux de communications, serveurs, noyaux, câbles sous-marins, satellites, stations de contrôle.... En tant que tels, ils sont donc soumis à des lois concrètes et à des principes communs comme la délimitation de frontière et la propriété. La sphère informationnelle n'y échappe pas non plus. En effet, il existe un maillage physique des réseaux et des liens interpersonnels constitués : les données individuelles sont bien stockées quelque part, elles ne flottent pas dans le nuage ! Ainsi, cet espace en friche est tout à fait comparable à la *terra incognita* des premiers explorateurs car il n'y a quasiment aucune règle régissant les interactions des acteurs et, lorsqu'il y en a, elles sont minimalistes pour ne brider personne. C'est grâce à cela qu'il s'y déroule aujourd'hui le plus grand nombre d'affrontements mêlant intérêts des Nations, puissance des groupes industriels, appétits du crime organisé. Les cyberattaques peuvent tout bloquer, la captation des données devient un enjeu et les fausses informations peuvent enflammer les réseaux jusqu'à susciter des réactions déstabilisant les États eux-mêmes. La lutte est féroce, mais il serait faux de penser qu'elle n'est l'objet que d'individus ou de groupes constitués : comme ailleurs dans les luttes de puissance, les États ne sont jamais loin – et ce d'autant plus que ces nouveaux espaces permettent de développer des stratégies de puissance à faible coût et gain maximal. L'ayant parfaitement compris, la Russie les

⁽¹⁰⁾ *Joint Comprehensive Plan of Action* ou Accord de Vienne sur le nucléaire iranien signé en 2015 par huit entités dont le P5 (les 5 membres permanents du Conseil de sécurité) et l'UE pour sortir de la crise nucléaire iranienne en permettant une levée des sanctions économiques.

utilise aussi bien pour conduire des attaques informatiques non attribuables que pour manipuler les opinions ⁽¹¹⁾.

Une quatrième caractéristique de ce début de siècle est la persistance des périls sécuritaires à l'échelle de la planète. Les défis environnementaux, leurs conséquences potentiellement dévastatrices, les phénomènes migratoires, la permanence des risques terroristes et de la criminalité organisée sont autant de sujets qui prouvent que le monde reste instable ! Il faut bien sûr y ajouter le risque des pandémies dont la puissance et la récurrence risquent de croître comme la crise du Covid-19 nous le rappelle. Face à ces multiples menaces sur la sécurité du monde, la capacité, mais surtout la volonté, des États diffèrent sensiblement – et ce d'autant plus que ces menaces peuvent aussi faire l'objet d'une exploitation pour servir des intérêts de puissance. La Turquie utilise ainsi la crise migratoire comme une « arme humaine » contre l'UE ⁽¹²⁾. Dans un autre registre, l'incapacité collective à régler la crise climatique, avec notamment le retrait de l'Accord de Paris par les États-Unis, montre que dans le domaine des périls sécuritaires, l'intérêt national l'emporte rapidement sur la solidarité. L'absence de coordination internationale au déclenchement de la crise du Covid-19 en est également une illustration.

Enfin, la dernière grande tendance recoupe toutes les précédentes. Il s'agit de l'affirmation de la puissance comme mode normal des relations internationales pour des pays souhaitant renouer avec un passé impérialiste. C'est l'application d'un principe de puissance classique tel que défini par Raymond Aron : « J'appelle puissance sur la scène internationale la capacité d'une unité politique à imposer sa volonté aux autres unités. ⁽¹³⁾ ». La Russie et la Chine sont évidemment dans ce cas, mais il convient aussi de citer la Turquie et l'Iran. Ces États, disposant d'une histoire ancienne, peuvent s'adosser sur un récit national fort ainsi qu'une tradition philosophique et religieuse alimentant facilement un discours unitaire : orthodoxie, confucianisme, ottomanisme ou chiisme et héritage perse pour ne citer que les principales. La particularité de ces États est également de s'adosser sur des régimes autoritaires qui savent s'insérer dans une économie capitaliste mondialisée. Ils tirent leur force du soutien qu'ils arrivent à obtenir de leur population grâce au contrôle qu'ils exercent sur elles et des succès qu'ils obtiennent en contestant un Occident réputé décadent et aux visées hégémoniques.

Sans avoir des intérêts impérialistes à proprement parler, il convient également de citer d'autres pays qui peuvent accéder au statut de puissance, au moins régionale, et qui souhaitent compter sur la scène internationale : l'Inde, le Brésil et, dans une certaine mesure, l'Égypte. Le panorama de ces États ne saurait être complet sans citer

⁽¹¹⁾ SZADKOWSKI Michaël et UNTERSINGER Martin, « Les Occidentaux se coordonnent pour accuser la Russie de cyberattaques », *Le Monde*, 4 octobre 2018 (www.lemonde.fr/).

ALONSO Pierre, « Un rapport dissèque les manipulations de l'information par la Russie », *Libération*, 4 septembre 2018 (www.liberation.fr/).

⁽¹²⁾ Deux chercheuses françaises basées à Istanbul, « À la frontière gréco-turque, les réfugiés utilisés comme moyen de pression », *Libération*, 9 mars 2020 (www.liberation.fr/).

SMOLAR Piotr et STROOBANTS Jean-Pierre, « En ouvrant sa frontière, la Turquie place les Européens devant leurs responsabilités », *Le Monde* 3 mars 2020.

⁽¹³⁾ ARON Raymond, *Paix et guerre entre les Nations*, Calmann-Levy, 2004, 832 pages.

les États-Unis dont le rapport à l'impérialisme a toujours été ambivalent. Ne pouvant s'adosser sur un roman national disposant d'une profondeur historique aussi longue que les autres pays cités, on peut plutôt parler, s'agissant de la nation américaine, de « volonté hégémonique » ou « d'hyperpuissance ». Dans les deux cas, il s'agit tout de même d'étendre son influence le plus largement possible. Les États-Unis sont ainsi passés d'un impérialisme que l'on peut qualifier de « messianique », visant à imposer la démocratie et le libre-échange au monde entier, à un impérialisme beaucoup plus commun, centré sur l'extension de leur influence afin de défendre leurs intérêts nationaux. Le virage entamé par le président Trump, avec son slogan « *America First* », est significatif de cette inflexion majeure qui signe un repli sur soi et l'abandon de l'universalisme.

La démocratie ébranlée

Face aux enjeux d'un monde qui renoue avec des stratégies de puissances et qui s'affole, pour reprendre l'expression de Thomas Gomart ⁽¹⁴⁾, les Nations occidentales, à l'exception significative des États-Unis, semblent incapables de réagir, voire cèdent du terrain. Cette position de retrait, notamment des Nations européennes, nous interpelle sur les raisons qui en sont la cause, jusqu'à interroger la pertinence du modèle de la démocratie libérale en lui-même. En effet, ce modèle qui devait s'imposer comme une évidence et se répandre dans le monde à la fin de la guerre froide jusqu'à atteindre la « fin de l'histoire ⁽¹⁵⁾ », n'a plus vraiment le vent en poupe aujourd'hui. Le régime démocratique n'apparaît plus comme un idéal pour des pays aspirant à une transition politique. Ces derniers lui préfèrent souvent des modèles autoritaires qui donnent le sentiment d'une meilleure adéquation pour répondre aux attentes de la population. Ainsi, de nombreuses études, publiées tant par des journaux que par des observatoires indépendants ⁽¹⁶⁾, s'accordent pour dire que depuis une dizaine d'années la part des pays ayant des régimes démocratiques ou, tout au moins dans lesquels les libertés fondamentales sont maintenues, est en recul constant. On estime aujourd'hui que la moitié des États au monde sont des démocraties (soit environ quatre-vingt). Pourtant l'étude annuelle menée par le *think tank Freedom House* met en évidence le fait que depuis une dizaine d'années les principes démocratiques sont en recul quasiment partout y compris au sein des grandes Nations ⁽¹⁷⁾. C'est dans cet esprit qu'une lecture un peu rapide des premières réponses nationales à la crise du Covid-19 tend à présenter chez certains analystes le fait que les régimes non démocratiques s'en sortent mieux que les autres, et ont apporté des réponses plus adaptées. Ce propos est évidemment contestable, ne serait-ce qu'en regardant les résultats de la Corée du Sud ou, de l'autre côté, les doutes sérieux sur la transparence du régime chinois, mais il montre bien que

⁽¹⁴⁾ GOMART Thomas, *L'affolement du monde – 10 enjeux géopolitiques*, Tallandier, 2019, 318 pages.

⁽¹⁵⁾ FUKUYAMA Francis, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, 2018, 656 pages.

⁽¹⁶⁾ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA), *The Global State of Democracy 2019* (www.idea.int/sites/default/files/publications/the-global-state-of-democracy-2019.pdf).

« Global democracy has another bad year », *The Economist*, 22 janvier 2020.

Journal of Democracy (www.journalofdemocracy.org/).

⁽¹⁷⁾ REPUCCI Sarah, « *Freedom in the World 2020—A Leaderless Struggle for Democracy* », Freedom House (<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>).

la démocratie ne s'impose plus comme une évidence. Comment ce modèle a-t-il pu perdre aussi rapidement son pouvoir d'attraction ? Est-il condamné à disparaître face aux attaques des régimes autoritaires ?

La première raison pour expliquer ce renversement de tendance très rapide est liée au fait que le modèle de la démocratie libérale s'est discrédité à l'échelle internationale. Ce discrédit est à mettre au compte de deux causes principales. La première correspond à la crise financière de 2008 signant les limites du libéralisme économique. Et la seconde est la conséquence des échecs des interventions militaires extérieures des années 2000 pour imposer la démocratie à des États en faillite, sous couvert de lutter contre le terrorisme et d'apporter la paix et la liberté aux populations.

La crise de 2008 a mis en lumière le fait que le modèle libéral abritait aussi un capitalisme financier qui accentue le déséquilibre de richesse entre les Nations. Surtout, ce capitalisme a produit une crise financière dont le système international a mis du temps à se relever et dont il n'a pas tiré toutes les conséquences. Cependant, c'est surtout le second point qui a le plus discrédité le modèle de la démocratie libérale. En effet, pétris des idéaux de la « fin de l'histoire » puis de lutte contre le terrorisme, les États-Unis se sont investis dans la mission d'apporter la démocratie au monde, justifiant ainsi leur interventionnisme et entraînant dans leur sillage de nombreuses Nations européennes. Ces interventions, orchestrées par le courant néoconservateur, soit au nom de la guerre contre le terrorisme (Afghanistan), soit sous couvert de détruire des armes de destructions massives (Irak) ou encore pour les raisons invoquées dans le concept du « Grand Moyen-Orient » par le président George W. Bush ⁽¹⁸⁾, n'ont pas apporté les issues attendues et se sont transformées en véritables bourbiers. L'intervention en Libye (2011) a fini par achever ce tableau et a, en tout cas, signé définitivement, pour la Russie et la Chine, le rejet des méthodes occidentales jugées impérialistes. Il faut convenir que nous sommes passés, en un siècle, du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes » au « droit d'ingérence démocratique ». Ainsi, alors même que l'on peut concevoir que le souhait d'étendre l'idéal démocratique est une bonne chose en soi, la manière de le réaliser a eu pour effet de discréditer le modèle lui-même. À cet égard, et au-delà des cas cités plus haut, il est patent de constater l'échec de cette stratégie jusque dans les printemps arabes, puisque la plupart des régimes qui ont émergé de ces transitions n'ont pas opté pour un choix démocratique au sens libéral du terme. Ce discrédit lié au comportement des Nations occidentales compte pour beaucoup dans le souhait de plusieurs pays de se tourner vers d'autres modèles comme ceux de la Chine ou de la Russie.

La deuxième raison est probablement la plus grave pour le modèle démocratique en lui-même. C'est celle de l'intense contestation interne dont il est l'objet. On sait que la démocratie repose sur la souveraineté populaire et le transfert de pouvoir qu'elle autorise à ses représentants, à travers un droit de vote exercé régulièrement et une liberté d'opinion qui se traduit par une presse sans entrave. Il est frappant de

⁽¹⁸⁾ Bush George W., « President Presses for Peace in the Middle East », Discours à l'Université de Caroline du Sud, 9 mai 2003 (<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2003/05/20030509-11.html>).

constater une nouvelle tendance à l'œuvre à l'intérieur des démocraties, porteuse d'un danger existentiel. De nombreux citoyens mettent au compte du caractère libéral de la démocratie occidentale leur paupérisation et leur déclassement, conséquence d'une mondialisation qu'on leur avait promise heureuse. Ce sont ces citoyens, de plus en plus nombreux, qui appellent à un retour des frontières, rejettent la libre circulation et forment le fond de l'électorat dit « populiste ». La crise des Gilets jaunes en France en est un bon exemple. Et c'est cette tendance de fond qui porte au pouvoir dans de nombreuses démocraties des dirigeants prompts à dénoncer les méfaits de la mondialisation et à protéger les intérêts nationaux. Ce faisant, ils prônent un discours de fermeté tous azimuts et s'orientent vers des dérives autoritaires. Cette tendance à la démocratie « illibérale » est personnifiée par le président Victor Orban en Hongrie. Il n'entre pas dans le champ de cet article de traiter plus avant ce sujet, mais il constitue actuellement une vraie fragilité pour le modèle démocratique qui devra obligatoirement se réinventer pour répondre aux attentes des citoyens.

Enfin, la dernière raison qui déstabilise les démocraties dans leur incapacité à répondre efficacement à la compétition est leur difficulté à adopter des postures de puissance. Ce n'est pas le moindre des paradoxes lorsqu'on regarde l'histoire européenne du XIX^e siècle. En effet, les notions de démocratie et de puissance ne sont pas *a priori* antinomiques : les Nations européennes n'ont eu aucune difficulté à affirmer leurs intérêts de puissance en construisant puis étendant leurs empires coloniaux et même en conduisant des guerres. De la même manière, ce sont bien des Nations démocratiques qui ont conduit des guerres après la Seconde Guerre mondiale (Vietnam, Golfe, Afghanistan...). Ainsi, s'il est acquis que les démocraties ne cherchent pas à se faire la guerre entre elles, il faut bien reconnaître qu'elles sont capables d'user de la force militaire pour parvenir à leurs fins contre d'autres Nations non démocratiques. Pourtant, cette évolution guerrière a été sérieusement enrayée, en tout cas en Europe, depuis l'intervention en Irak en 2003. On peut dire que seule la France continue à assumer une position interventionniste. En fait, il faut bien reconnaître que les démocraties rechignent à la guerre par principe. Elles ne l'ont accepté ces dernières années que pour promouvoir des idéaux de liberté. Au bilan, elles se sont retrouvées impliquées dans des guerres insurrectionnelles qu'elles ne pouvaient pas traiter simplement avec des outils démocratiques, ce qui les a enlisées. Confrontées à ces échecs, elles en ont acquis une prudence encore plus forte par rapport à l'implication dans des conflits dans lesquels, de surcroît, elles ne disposent plus systématiquement du soutien de leur opinion publique.

Cependant cette évolution importante conduisant à ne pas réagir aux stratégies de puissance semble également liée au blocage constitué par l'obligation de respecter des normes internationales que les démocraties ont elles-mêmes créées. En effet, ces Nations se sont construites sur le droit et le libre-échange. Elles ont donc institué à l'échelle internationale un ensemble de règles (commerciales, maritimes, droits humains fondamentaux, gestion des ressources...) avec des tribunaux internationaux pour gérer les différends. La réalité est que ces normes sont bonnes si tout le monde les applique. Or, les Nations qui les ont créées se trouvent bien mal placées pour s'en affranchir. Ainsi, face à des États ou des groupes internationaux qui les bafouent

délibérément et agissent pour leurs seuls intérêts, les Nations démocratiques se trouvent singulièrement désarmées et particulièrement affaiblies. Lorsque la Chine conteste la liberté de circulation sur la mer en annexant des zones maritimes entières, lorsque la Russie soutient des cyberattaques ⁽¹⁹⁾, est soupçonnée d'utiliser un neurotoxique sur le sol européen ⁽²⁰⁾, ou encore lorsque des groupes armés utilisent des procédés barbares pour étendre leur influence en Afrique, il est compliqué de trouver une réponse par le droit. C'est le plus souvent peu efficace et surtout impossible à mettre en œuvre dans des délais pertinents. Et bien évidemment, répondre par les mêmes moyens, est incompatible avec les principes démocratiques. S'agissant de la norme internationale il faut aussi reconnaître qu'il existe une différence d'approche entre les démocraties européennes désireuses d'agir dans leur strict respect, ce qui les fait apparaître souvent comme impuissantes, et les États-Unis, qui ont toujours su s'en affranchir quand c'était nécessaire. Cela a été le cas bien entendu pour l'intervention militaire en Irak de 2003. Cependant, depuis la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer qu'ils n'ont jamais ratifiée, jusqu'à l'imposition de leur juridiction nationale à tous les pays effectuant des transactions en dollar ⁽²¹⁾, les États-Unis savent s'affranchir des règles internationales et imposer les leurs.

En ce début de XXI^e siècle, la démocratie présente un bilan incontestablement contrasté. En recul dans de nombreux pays, discréditée par l'interventionnisme sans discernement de la plus puissante Nation démocratique, fragilisée par une contestation interne et, pour ce qui concerne les Nations européennes, empêtrée dans le respect des normes, la démocratie se trouve singulièrement écornée. Pourtant ses principes fondateurs ont permis l'épanouissement des libertés individuelles et donné une bonne prospérité à de nombreux pays. On pourrait la comparer aujourd'hui à un géant ligoté. Les démocraties européennes apparaissent clairement comme les plus affaiblies dans ce descriptif. Alors que le monde s'engage dans une compétition de puissance, il nous semble important que les Nations européennes dépassent cette crise de modèle pour pouvoir compter dans l'ordre international en cours de redéfinition.

Le système international en transition vers un nouvel ordre

Il faut bien reconnaître que le système international actuel, en proie aux intérêts de puissance, peine, de manière préoccupante, à répondre aux nombreux enjeux du moment. Cette crise du multilatéralisme, telle que nous l'avons décrite, est en fait beaucoup plus celle de la contestation de la domination occidentale sur les organisations en place, qu'une remise en cause de son principe même. Cette contestation est l'aboutissement d'un processus inexorable de « désoccidentalisation du monde » qui suscite de nombreuses réflexions et qui était le thème de la conférence annuelle sur la

⁽¹⁹⁾ SZADKOWSKI Michaël et UNTERSINGER Martin, *op. cit.*

⁽²⁰⁾ COLLOMP Florentin, « Affaire Skripal : Londres accuse deux membres des services secrets russes de l'empoisonnement », *Le Figaro*, 5 septembre 2018 (www.lefigaro.fr/).

⁽²¹⁾ LASSAUCE Ludovic, « Extraterritorialité du droit américain : le grand "Hold-Up" », *La Tribune*, 31 octobre 2019 (www.latribune.fr/opinions/tribunes/extraterritorialite-du-droit-americain-le-grand-hold-up-832113.html).

sécurité de Munich en février 2020 ⁽²²⁾. La prédominance des Nations occidentales sur le système bâti au cours du XX^e siècle est un fait historique qui s'explique largement, comme nous le verrons un peu plus loin. Cet ordre international a été porté et promu pendant un siècle complet par les États-Unis avec un double objectif : celui de faire disparaître les luttes de puissance des États européens qui ont culminé lors de trois guerres, dont deux mondiales, mais aussi celui de promouvoir la démocratie libérale comme seul système permettant d'obtenir la « paix perpétuelle », selon un idéal kantien. Ces belles intentions, comme on l'a vu, se sont heurtées à l'impossibilité de leur réalisation en raison des modalités unilatérales, et même brutales, de leur mise en œuvre. Ce paradoxe a été bien résumé par Pierre Hassner dont l'expression de « *wilsonisme botté* » ⁽²³⁾, utilisée pour décrire la présidence Bush fils, montre bien l'ambivalence des actions visant à imposer la démocratie par la force.

Dans le même temps, les nouvelles puissances, en particulier la Chine et la Russie, contestent à l'Occident sa position dominante. S'agissant de la Chine, cela s'exprime clairement dans les déclarations de Xi Jinping qui n'hésite pas à présenter la domination occidentale comme une parenthèse de courte durée en comparaison d'un empire chinois millénaire. Il cherche en cela à laver l'humiliation subie par la période de colonisation européenne à partir du XVIII^e siècle et les conséquences des guerres de l'opium (1839-1842 et 1856-1860). Cette rhétorique, objectivement contestable dans bien des aspects, rencontre néanmoins un réel succès. D'autant que cette manière de contester la domination de l'Occident n'est pas uniquement celle de la Chine, elle s'exprime également par l'Inde ou le Brésil. Ils le font de manière moins provocante, mais convaincante dans leur demande répétée de prendre en compte leur influence régionale. L'Inde, forte de sa population et disposant de l'arme nucléaire, soutient ainsi les propositions visant à élargir le nombre des sièges permanents au Conseil de sécurité des Nations unies ⁽²⁴⁾.

La position de l'Afrique mérite également d'être regardée. Le continent est actuellement en proie aux intérêts de puissance chinois et russe. La plupart des pays africains y voient l'opportunité de se défaire d'une emprise des anciens colonisateurs européens. Cette contestation de la domination des puissances occidentales a été décrite en détail par Bertrand Badie dans ses ouvrages et interventions décrivant « l'impuissance de la puissance ». Il appelle de ses vœux une refonte du système international pour mieux prendre en compte les particularismes des Nations non-occidentales dans le cadre d'une approche réaliste. Ainsi, la faiblesse actuelle du multilatéralisme n'est pas tant un problème de la démocratie, qu'une remise en cause de la suprématie des Nations occidentales sur le système international. Dans ce contexte, quelle évolution est possible ?

L'étude des différentes théories des relations internationales permet de constater qu'elles sont toutes bâties sur l'observation du modèle de l'État-nation tel que les Européens l'ont adopté à partir du XVII^e siècle. La plupart de ces théories s'appuient

⁽²²⁾ *Munich Security Report 2020, Westlessness* (<https://securityconference.org/>).

⁽²³⁾ Gounin Yves, « Pierre HASSNER, *États-Unis : l'empire de la force ou la force de l'empire ?* » (compte rendu), *Politique étrangère*, vol. 68, n° 1, 2003, p. 197-198.

⁽²⁴⁾ « Barack Obama soutient l'Inde pour un siège permanent à l'Onu », *L'Express*, 8 novembre 2010 (www.lexpress.fr/).

également sur le modèle des cités grecques dont le fonctionnement et l'affrontement est décrit par Thucydide dans *La guerre du Péloponnèse*. Dans les deux cas les principes sont les mêmes : il s'agit de la manière dont plusieurs acteurs étatiques arrivent à équilibrer leur puissance respective pour éviter la domination totale d'un seul. Ce qui frappe dans ces théories c'est qu'il n'est jamais question d'un modèle asiatique, américain ou africain, au sens continental ou civilisationnel du terme. C'est bien le modèle européen de « concert des Nations » et « d'équilibre des puissances » issu des traités de Westphalie (1648) et du Congrès de Vienne (1815), qui sert de base pour théoriser les modèles de relations internationales. Le modèle de la SDN ⁽²⁵⁾, puis de l'ONU, en est la continuation : il a apporté la notion nouvelle de « sécurité collective » et s'est étendu sous l'égide de l'hyperpuissance américaine mais sa base reste européenne.

Ce condensé des relations internationales permet de tirer deux constats. Tout d'abord la progression du modèle s'est faite en cercles concentriques partis d'un noyau de pays européens jusqu'à l'échelle du monde. Le nombre d'États au sens juridique a augmenté de manière impressionnante, passant après la Seconde Guerre mondiale d'une quarantaine à quasiment deux cents sous le coup des effets successifs de la décolonisation et de la dislocation de l'empire soviétique. Toutefois ce qui est important, c'est que ces pays se sont agrégés à un système occidental, soutenu et porté par les États-Unis. Le second constat, c'est que les trois grands systèmes de relations internationales présentés ci-dessus se sont élaborés après des phases de rupture. Ces phases, plus ou moins longues, étaient en fait des périodes pendant lesquelles se sont déroulées d'intenses luttes de puissance entre États, dont les forces respectives ont fini par s'équilibrer. Il s'agit exactement de la phase dans laquelle nous sommes entrés en ce moment.

La « désoccidentalisation » du système des relations internationales, manifestée de manière évidente par le désengagement américain et l'avènement de stratégies de puissances, ne correspond donc pas forcément à un effondrement du multilatéralisme en tant que tel. Il correspond à la disparition d'une influence dominante, portée tout au long du XX^e siècle par la démocratie la plus puissante du monde. La période que nous vivons actuellement est donc celle d'une transition vers moins d'influence occidentale. Le principe de réalité nous oblige à dire que cette période de transition ne pourra se faire que sous l'égide d'un système de lutte de puissance.

Ainsi, l'ordre international né de la prédominance occidentale est en train de s'achever. Il faut s'attendre à en voir émerger un nouveau qui devra prendre en compte avec réalisme les aspirations des nouveaux acteurs. La transition qui s'ouvre actuellement ressemble à s'y méprendre à une période classique « d'équilibre des puissances », telle que le continent européen en a connu régulièrement entre le XVII^e et le XIX^e siècles. En ce sens, les Nations européennes peuvent jouer un rôle important au regard de leur expérience historique, en participant à la création d'un nouvel ordre multilatéral sans s'accrocher au système actuel. Pour ce faire, le réalisme impose d'assumer une

⁽²⁵⁾ La Société des Nations a été instituée en 1919 par le Traité de Versailles comme organisation internationale de sécurité collective sous l'instigation du président américain Woodrow Wilson.

compétition de puissance de laquelle un équilibre pourra naître. La France et l'Europe disposent d'atouts pour affronter ce nouvel ordre du monde en construction.

Une stratégie de puissance pour arriver à l'équilibre des forces

Forte de la protection américaine, soucieuse d'assurer la paix en son sein et s'étant construite dès le départ sur la coopération économique, l'Europe ne s'est jamais choisi une destinée de puissance. Quand il s'est agi de définir une politique étrangère commune, l'option retenue s'est plutôt apparentée à celle d'un *Soft Power* tel que théorisé par Joseph Nye ⁽²⁶⁾. Cette stratégie, adaptée à une puissance économique ouverte et libérale, reste de mise, mais ne sera pas suffisante pour affronter la compétition qui s'installe. Aussi, sans emboîter le pas aux stratégies purement impérialistes telles que développées par la Chine, la Russie, mais aussi les États-Unis, il est indispensable de renforcer certains attributs de la puissance afin que l'Europe soit en mesure d'assumer un statut de « puissance d'équilibre » tel que l'entend le président Macron ⁽²⁷⁾.

En considérant les leviers classiques qui permettent de s'affirmer comme une puissance internationale il est certain que l'Europe dispose de suffisamment d'atouts sur lesquels s'appuyer. Elle possède un territoire vaste et une population nombreuse ⁽²⁸⁾ (plus importante que celle des États-Unis et de la Russie réunis), des territoires ultramarins conséquents apportés par plusieurs pays membres de l'UE donnant une portée mondiale et une profondeur stratégique. L'UE est par ailleurs la deuxième puissance économique du monde devant la Chine, elle dispose d'une industrie de pointe dans de nombreux domaines technologiques et une influence importante par la pensée, le patrimoine et la culture. La puissance militaire européenne reste ambivalente. Elle est attestée si on fait une simple addition des forces militaires en présence mais elle est sérieusement affaiblie par un manque d'ambition commune, la concurrence industrielle et une discussion souvent sémantique sur le rôle respectif de l'Otan et de l'UE. Après le départ du Royaume-Uni, la France est la puissance militaire incontestable de l'UE. Pour cela, elle s'adosse sur un modèle d'armée complet, une articulation particulièrement adaptée entre forces nucléaires et conventionnelles, et un système décisionnel réactif. Le rôle de puissance nucléaire historique lui confère une place essentielle comme membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies. Cette position partagée avec le Royaume-Uni est un facteur de force pour les intérêts européens.

Cependant de nombreuses fragilités existent qui affaiblissent ces atouts : la libéralisation commerciale, qui a ouvert les frontières sans limites, a rendu l'Europe extrêmement dépendante de l'extérieur pour les biens courants, les approvisionnements énergétiques et également pour des domaines stratégiques de plus en plus nombreux. Celui de la santé a été révélé par la crise du Covid-19 mais cette dépendance est extrêmement importante dans de nombreux domaines de l'électronique (téléphonie, réseaux

⁽²⁶⁾ NYE Joseph S., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004, 192 pages.

⁽²⁷⁾ MACRON Emmanuel, Discours de l'École militaire, *op. cit.*

⁽²⁸⁾ Europe (dont Royaume-Uni) : 10 millions de km² (États-Unis et Chine 9 M km², Russie 17 M km²) pour une population de 750 M d'habitants (350 M pour les États-Unis et 150 M pour la Russie).

et monde numérique au sens large). La vraie fragilité de l'Europe en termes de puissance reste son impossibilité à se penser comme une puissance militaire autonome et à assumer une défense qui dise son nom. L'une des raisons qui explique cela tient aux fondements de la construction européenne qui s'est développée sur un principe de paix entre Nations après deux guerres mondiales, avec un transfert implicite de la défense du continent vers les États-Unis par l'intermédiaire de l'Otan. La raison fondamentale reste néanmoins la difficulté à trouver une unité politique commune permettant de parler d'une seule voix sur un sujet éminemment régalien, alors que les États ont des approches et des cultures stratégiques très différentes. C'est cette différence importante d'approche entre la France et l'Allemagne, dont les budgets consacrés à la défense sont pourtant les plus importants de l'UE, qui empêche actuellement d'avancer sur le sujet. Le nouveau positionnement américain, tourné quasi exclusivement sur la compétition avec la Chine, et les sollicitations récurrentes du président Trump pour que les Européens assument une plus grande part du fardeau ⁽²⁹⁾, pourraient faire changer les choses.

Renforcer les attributs de la puissance pour l'UE nécessitera donc de consolider ses forces mais surtout de compenser ses faiblesses afin d'être capable « d'imposer sa volonté aux autres ⁽³⁰⁾ », au sens aronien de la puissance. La stratégie proposée devra se développer autour de deux axes. Le premier relève du champ politique afin d'assumer collectivement une stratégie de puissance que le réalisme impose d'adopter. Pour cela, il est urgent de s'engager sur la voie de l'autonomie stratégique telle que proposée par le président Macron et, d'autre part, d'accompagner l'évolution du multilatéralisme en étant moteur dans son évolution. La France, en tant que puissance nucléaire, a toute sa place comme force de proposition. En effet, sa position au sein du P5 et son approche unique d'une dissuasion nucléaire crédible reposant sur la stricte suffisance, doivent lui permettre de faire valoir une position d'équilibre face à la fuite en avant qu'entraîne la déconstruction de l'architecture de sécurité. Les propositions du Président français lors de son discours de l'École militaire ⁽³¹⁾ doivent servir de base pour avancer dans la construction d'une nouvelle architecture de maîtrise des armements à l'échelle mondiale. Il s'agit de redonner du poids au Traité de non-prolifération (TNP) face au Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN) et d'inviter les autres puissances nucléaires à clarifier leur position en faveur d'un désarmement et à s'engager en faveur d'un traité pour l'interdiction de production de matière fissile. La France est quasiment la seule à porter ces sujets qui sont le reflet de sa position singulière de puissance nucléaire responsable. Ils doivent pouvoir faire l'objet de discussions au sein de l'Europe afin de renforcer cette parole d'équilibre à l'échelle internationale. Ces discussions au sein du P5 constitueraient une ouverture intéressante qui pourrait alors fournir l'occasion de rediscuter des blocages du Conseil de sécurité des Nations unies et de travailler à une évolution permettant de mieux prendre en compte la position des autres Nations.

⁽²⁹⁾ PENNETIER Marine et EMMOTT Robin, « À l'Otan, Trump réclame de nouveau un meilleur partage du "fardeau" », *Challenges*, 25 mai 2017 (www.challenges.fr/).

⁽³⁰⁾ ARON Raymond, *op. cit.*

⁽³¹⁾ MACRON Emmanuel, Discours de l'École militaire, *op. cit.*

Toutefois pour influencer, il faut être écouté et, pour cela, il faut être fort. C'est le second axe. La France ne pourra être forte qu'au sein d'une Europe qui assume une position de puissance mondiale. Pour ce faire, il convient de développer les aspects essentiels à l'existence d'une véritable souveraineté européenne dans un certain nombre de domaines déjà parfaitement identifiés par les Européens : la sécurité des approvisionnements vitaux, le domaine spatial afin de disposer d'une autonomie suffisante, sans oublier la question essentielle de la souveraineté numérique, en particulier dans le domaine des données. Toutefois, la question fondamentale que devra trancher l'Europe, et que la crise du Covid-19 a mise en lumière, c'est celle de son rapport aux frontières. Avoir une économie ouverte constitue un atout, mais il faut assumer que, dans un monde de puissance, il est nécessaire de disposer de frontières pour se protéger et assurer son autonomie. C'est un sujet essentiel, dont le traitement permettra seul d'appuyer toute stratégie de puissance. Cela demandera une remise en question profonde de la manière dont l'Europe pense son ouverture au monde et nécessitera probablement de reprendre l'Accord de Schengen. Il faudra une volonté politique forte qui passera nécessairement par un accord franco-allemand.

Enfin, dans une logique d'équilibre des forces, l'Europe doit pouvoir adopter une position internationale qui la place en situation de contrebalancer les puissances dominantes. Ainsi, l'Europe doit pouvoir peser dans la compétition entre la Chine et les États-Unis en utilisant son espace économique comme un levier permettant d'écouler ou pas les produits des uns ou des autres, selon la situation. De la même manière, elle doit favoriser l'émergence de solutions équilibrées dans la désignation des postes clés au sein des instances internationales afin, là encore, de ne pas laisser libre cours à l'opposition sino-américaine. Vis-à-vis de l'Iran, l'Europe peut et doit continuer à servir de puissance d'équilibre dans le but de contribuer à la stabilité régionale. Enfin, toujours dans une logique d'équilibre, il s'avérerait utile pour l'UE de développer des partenariats avec d'autres puissances moyennes qui pourraient contrebalancer la puissance chinoise ou américaine : l'Inde et l'Australie semblent les partenariats à privilégier. Mais le sujet majeur de géopolitique pour l'Europe reste la relation avec la Russie. L'approche française consistant à renouer le dialogue avec cette grande puissance, incontournable sur le continent, est regardée pour l'instant avec circonspection par ses partenaires européens. Pourtant, elle pourrait servir, là aussi, à un rééquilibrage de la puissance au moment où les États-Unis se désengagent du Vieux Continent.

Pour terminer par ce qui relève plus spécifiquement de la stratégie militaire, adopter une position de puissance conduit à continuer à développer ses moyens en intégrant des armes nouvelles, y compris numériques. C'est tout l'enjeu de la construction d'une base industrielle et technologique de défense (BITD) européenne. Mais il s'agit également de faire la preuve de sa capacité à intervenir et se déployer. En ce sens, les initiatives européennes récentes sous différents cadres sont les vraies prémisses de la manifestation d'une entité qui souhaite montrer sa puissance : opération EMA-SOH ⁽³²⁾

⁽³²⁾ *European-Led Mission Awareness Strait of Hormuz*. Opération sous initiative européenne de 8 Nations (France Nation cadre, Pays-Bas, Danemark, Grèce, Allemagne, Belgique, Italie et Portugal).

dans le golfe persique, opération de contrôle maritime de l'embargo sur les armes en Libye ⁽³³⁾, *task force Takuba* en appui à la France au Mali ⁽³⁴⁾.

**

Assumer un statut de puissance d'équilibre pour l'Europe selon les orientations proposées demande une forte unité politique et une ambition commune. À ce titre, rien ne pourra se faire sans coopération entre la France et l'Allemagne mais, bien au-delà, l'Europe devra faire face à un enjeu de cohésion alors même que son modèle est de plus en plus contesté par ses citoyens et que la coopération est mise à rude épreuve. À cet égard, le départ du Royaume-Uni, même s'il a permis une clarification utile, a été un très mauvais signal pour la puissance européenne. Cette Europe fragile a ainsi abordé la crise du coronavirus en ordre dispersé avec des tensions importantes liées à un manque de solidarité entre les Nations. En plein contexte de gestion de crise, il est difficile de faire des pronostics sur l'issue de cette pandémie au-delà de ses effets dévastateurs sur l'économie. Les conséquences géopolitiques seront sans doute très importantes également, mais restent, pour l'heure, difficiles à mesurer. La tendance à un repli identitaire et souverainiste de chacun des pays européens cherchant à sauvegarder ses propres intérêts est une inclinaison tentante mais qui pourrait se révéler fatale pour la solidité de l'Union. Dans un monde livré aux intérêts de puissance, c'est ce scénario qu'ont intérêt à pousser la Chine et la Russie pour affaiblir un compétiteur pouvant jouer un rôle d'équilibre. Ils l'ont bien compris, et c'est la stratégie qu'ils ont commencé à jouer en soufflant sur les braises de la discorde européenne, en affichant par exemple un soutien appuyé à l'Italie au pire moment de la crise sanitaire ⁽³⁵⁾. Leur intérêt est de continuer à discréditer un modèle occidental, dont on a montré qu'il était en proie au doute, afin de faire grandir leur puissance.

Soixante-dix ans de paix et de prospérité sur leur continent ont fait perdre de vue aux Européens qu'autour d'eux le monde était devenu plus dangereux et plus instable, mais surtout que leur emprise sur sa destinée, *via* un système de relations internationales à leur main, était en train de passer. Ainsi, au moment où le monde fait face à des enjeux inédits et où le système de relations internationales actuellement en place s'efface, en laissant le champ libre à des stratégies de puissance néoimpérialistes, les Européens se retrouvent au milieu du gué. À la fois doutant de leur modèle et n'osant afficher une ambition de puissance, ils arrivent à l'heure du choix. Il importe qu'ils admettent qu'une transition s'installe dans l'ordre international et que le seul moyen d'y avoir une place est d'assumer avec réalisme un monde en proie aux luttes de puissance. Il ne s'agit pas de s'y lancer pour contribuer au désordre en cherchant à développer une stratégie impérialiste, mais il s'agit de tenir un rôle pour être capable

⁽³³⁾ LAGNEAU Laurent, « Libye : L'Union européenne lance une opération navale pour appliquer l'embargo de l'ONU sur les armes », *Zone militaire Opex.360*, 1^{er} avril 2020 (www.opex360.com/).

⁽³⁴⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, « *Task Force Takuba : déclaration politique des gouvernements allemand, belge, britannique, danois, estonien, français, malien, néerlandais, nigérien, norvégien, portugais, suédois et tchèque* » (Communiqué), Dicot, 27 mars 2020 (www.defense.gouv.fr/).

⁽³⁵⁾ LEMAÎTRE Frédéric et MANDRAUD Isabelle, « La "politique de générosité" intéressée de la Chine et de la Russie en Italie », *Le Monde*, 25 mars 2020.

d'influer positivement sur l'avènement d'un nouvel ordre mondial. Ce n'est d'ailleurs pas parce que le multilatéralisme dominé par l'Occident est en train de passer, que le modèle de la démocratie libérale doit être abandonné pour autant. La « fin de l'histoire » n'est certainement pas pour maintenant, mais l'idéal de « paix perpétuelle » sous-tendu, doit pouvoir rester un modèle à atteindre. L'Europe a montré de manière éclatante qu'elle était capable de l'obtenir pour elle-même à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, elle a donc une expérience à faire valoir mais pour ce faire, elle devra être forte et assumer un rôle de puissance qui soit celui d'une puissance d'équilibre dans un ordre international en transition. Le schéma proposé pour la France et l'Europe est celui d'une souveraineté européenne et d'une autonomie stratégique assumées qui passent par des choix importants notamment en termes de frontières matérielles et immatérielles. Cet objectif nous semble atteignable mais il convient de rester vigilant : l'équilibre peut se rompre à tout moment.

Éléments de bibliographie

- ARON Raymond, *Paix et guerre entre les Nations*, Calmann-Levy, 2004, 832 pages.
- BADIE Bertrand, *L'impuissance de la puissance*, CNRS collection biblis, 2013, 298 pages.
- COURMONT Barthélémy, NIQUET Valérie et NIVET Bastien, *Quelle évolution de la notion de puissance et de ses modes d'action à l'horizon 2030, appliquée aux États-Unis, à l'Europe et à la Chine ?*, Étude IRIS pour la DAS, 2004, 114 pages (www.iris-france.org/wp-content/uploads/2014/11/2004_puissance.pdf).
- Freedom House (<https://freedomhouse.org/>).
- FUKUYAMA Francis, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, 2018, 656 pages.
- GOMART Thomas, *L'affolement du monde – 10 enjeux géopolitiques*, Tallandier, 2019, 318 pages.
- GUILUY Christophe, *No society*, Flammarion, 2019, 256 pages.
- HOLEINDRE Jean-Vincent et MURAT Geoffroy (dir.), *La démocratie et la guerre au XXI^e siècle. De la paix démocratique aux guerres irrégulières*, Hermann, 2012, 237 pages.
- HOLEINDRE, Jean-Vincent, « Survivre, c'est vaincre ? La pensée stratégique de Raymond Aron à l'épreuve des guerres de notre temps. », *Études internationales*, vol. 43 n° 3, septembre 2012, p. 439-457 (<https://doi.org/10.7202/1012814ar>).
- Journal of Democracy* (www.journalofdemocracy.org/).
- KISSINGER Henry, *Diplomatie*, Fayard, 1996, 860 pages.
- Les Carnet du CAPS*, hors-série Été-automne 2017 « Les mondes de 2030 » (www.diplomatie.gouv.fr/).
- MALIS Christian, *Guerre et stratégie au XXI^e siècle*, Fayard, 2014, 340 pages.
- Munich Security Report 2020: Westlessness* (<https://securityconference.org/>).
- SOLJENITSYNE Alexandre, *Le déclin du courage – discours de Harvard 1978*, édition Les Belles Lettres, 2014, 65 pages.
- TOCQUEVILLE (DE) Alexis, *De la démocratie en Amérique*, Gallimard, 1986, 640 pages.

Se réinventer face à l'échec : les mutations du système politico-militaire britannique au début du XXI^e siècle

Jon CRESSWELL

Colonel de l'armée de terre du Royaume-Uni, auditeur de la 69^e session du CHEM.

« Nous avons quarante mille raisons pour justifier l'échec, mais pas une seule excuse pour l'expliquer ». Rudyard KIPLING ⁽¹⁾

La crise au cœur des relations politico-militaires

Les deux dernières décennies semblent avoir créé une crise au Royaume-Uni dans les relations politico-militaires et le processus de décision stratégique. Les lignes de démarcation très claires définies par la Constitution de la V^e République en France n'existent tout simplement pas outre-Manche. Même avant 1958, la position de l'armée française au sein de la République était prééminente. En effet, la situation géographique de la France, la vulnérabilité historique de sa frontière à l'Est et la menace du Pacte de Varsovie nécessitaient une armée de terre de masse, fournie par la conscription, alors qu'en Grande-Bretagne, le rôle de l'armée dans le gouvernement et la société en général a toujours été traditionnellement beaucoup plus nuancé. La nature plutôt informelle des relations politico-militaires britanniques reste assez similaire à celles qui prévalaient en 1914 lorsque, faute de structure décisionnelle adaptée, le Conseil des ministres (« Cabinet ») convoqua le 5 août un Conseil de guerre comprenant les autorités militaires de l'époque, avant que le Premier ministre Asquith nomme le maréchal Kitchener au poste de ministre de la Guerre. Les relations politico-militaires britanniques vont évoluer subtilement pendant le reste du siècle où les personnalités éminentes abondent dans un écosystème fondé sur un équilibre des pouvoirs entre le Palais royal, le Gouvernement, les militaires, le Parlement et la Presse. C'est un domaine dans lequel règne le flou pour assurer la liberté de manœuvre politique et où les militaires sont divisés pour mieux être contrôlés.

⁽¹⁾ Dans *The Lesson* (www.poetryloverspage.com/poets/kipling/lesson.html), Rudyard KIPLING, le chantre de l'impérialisme britannique à propos de la seconde guerre des Boers (1899-1902) au cours de laquelle les Britanniques se virent initialement infliger de sévères défaites. Ce jugement peut également faire écho au bilan des guerres des années 2000 dont les résultats furent loin des succès attendus.

Au début du XXI^e siècle, le gouvernement travailliste au pouvoir compte à son crédit trois interventions militaires importantes réussies au Kosovo, en Sierra Leone et au Timor oriental. Il vient également de mettre fin au conflit en Irlande du Nord avec les Accords du Vendredi Saint (10 avril 1998). Fort de ces succès manifestes, le gouvernement de Tony Blair s'engage ensuite avec le même succès aux côtés des États-Unis, en Afghanistan, à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Puis Washington et Londres se penchent sur l'Irak de Saddam Hussein et la campagne qui suit est notamment décrite par le général *Sir* Richard Dannatt, chef d'état-major de l'armée de terre (*Chief of General Staff, CGS*) entre 2006 et 2009, comme la plus controversée depuis celle de Suez en 1956 ⁽²⁾. Cet engagement militaire est le pivot à partir duquel la donne change. La Grande-Bretagne se lance en effet dans une démarche complexe et difficile en s'associant à une campagne pour « changer le régime » en Irak, afin de maintenir son influence auprès de son allié américain, tout en cherchant à renforcer son mandat en Afghanistan, marqué par le départ de son contingent de la région de Kaboul pour l'Helmand. Ce tournant majeur amorce deux décennies de tensions entre le politique et le militaire britanniques, qui se prolongent avec les engagements en Libye, en Syrie et, aujourd'hui, au Mali. Le résultat de cette tension s'exprime chez les politiques britanniques par une réticence à s'engager dans de nouvelles « aventures » militaires en remettant en question leur efficacité.

Parallèlement, le manque de soutien populaire à l'égard des dirigeants politiques, fait des interventions à l'étranger un sujet toxique et une source de discorde. Par voie de conséquence, les sujets de défense ont à peine été présents lors de la campagne des dernières élections législatives, fin 2019. Alors que le gouvernement britannique s'est engagé depuis dans l'*Integrated Security and Defence Review* ⁽³⁾, la pertinence de l'architecture de la prise de décision stratégique au Royaume-Uni mériterait très probablement d'être remise en question.

Cet essai se penche sur les racines historiques des relations politico-militaires britanniques au XX^e siècle, analyse la nature des tensions et des précédents des deux dernières décennies pour proposer enfin une vision de ce à quoi ces relations pourraient ressembler à l'avenir. Elles devront préserver les points forts de la souplesse institutionnelle britannique, très appréciée par l'allié américain, tout en bannissant leur tradition d'improvisation en instaurant des organisations et des processus plus robustes. C'est une condition essentielle pour restaurer la confiance du Parlement dans le processus décisionnel de l'exécutif sur les questions stratégiques. Il conviendra aussi de maintenir l'agilité décisionnelle, qui devrait exister au cœur du système politique britannique.

⁽²⁾ DANNATT Richard, *Boots on the Ground: Britain and Her Army Since 1945*, Profile Books, 2016, p. 271. Ce constat ne manque pas d'une forme d'ironie car le niveau des pertes fut beaucoup plus élevé en Afghanistan, mais il semble que l'Irak ait pris la place de la Somme [en 1916, cette bataille fit 213 000 blessés et 206 000 morts ou disparus chez les Britanniques] dans la mémoire collective nationale, où l'Afghanistan est un Passchendaele contemporain [cette 3^e bataille de Ypres fit en 3 mois de 1917 plus de 200 000 pertes chez les Britanniques].

⁽³⁾ L'examen intégré de la défense et de la sécurité (revue stratégique interministérielle).

Une tradition ancrée dans l'histoire et la géographie

Les relations politico-militaires en Grande-Bretagne ont une histoire riche que l'on pourrait faire remonter à la pensée d'Adam Smith et à son ouvrage *La richesse des nations* (1776), où l'économiste écossais considérait l'armée comme un auxiliaire du commerce et de la prospérité, un principe économique libéral qui se perpétue aujourd'hui quel que soit le parti au pouvoir ⁽⁴⁾. La manière britannique de faire la guerre est d'approche jominienne ⁽⁵⁾ et cette vision fut renforcée, à la fin de l'époque victorienne, par le colonel G.F.R. Henderson (professeur d'histoire de l'École de Guerre britannique entre 1892 et 1899), dont la lecture de la guerre civile américaine préconisait de confier la définition de la stratégie aux militaires ⁽⁶⁾. C'est cette tradition consistant à donner la liberté d'action aux chefs militaires qui a naturellement conduit à la convocation du Conseil de guerre du 5 août 1914 et à confier la conduite de la guerre au plus éminent soldat britannique de l'époque, le maréchal Kitchener, vétéran de la guerre des Mahdistes (Soudan) et de la seconde guerre des Boers (Afrique du Sud). On sait que ce choix n'eut qu'un temps, Lloyd George incarnant par la suite, comme Clemenceau en France, le retour en force de l'autorité civile dans la conduite de la guerre. La Première Guerre mondiale a ainsi fait passer la Grande-Bretagne, au moins de manière transitoire, d'une puissance maritime jominienne à une puissance continentale clausewitzienne, dont les oppositions politico-militaires et leurs conséquences servent de base à cette étude.

L'analyse classique que fait le professeur Hew Strachan du rapport de l'armée de terre britannique à la politique affirme que si la « suprématie du pouvoir civil » n'a jamais été remise en question parce que l'armée s'enorgueillissait de sa neutralité, les forces armées ont cependant toujours été politiquement interventionnistes ⁽⁷⁾. Il existe, en effet, une relation complexe entre les cinq principaux acteurs de l'État cités précédemment (le Palais royal, le Gouvernement, les militaires, le Parlement et la Presse) qui a été utilisée avec succès par les « *frocks* » et les « *brass* » ⁽⁸⁾ pour se neutraliser mutuellement ⁽⁹⁾, notamment par le biais de la presse et de son influence sur l'opinion publique. Ainsi, alors qu'il était le commandant en chef du corps expéditionnaire britannique, le *field-marshal* French a exploité la presse pour mettre en exergue la crise des munitions en 1915 et provoquer la chute du dernier gouvernement libéral britannique ⁽¹⁰⁾.

⁽⁴⁾ Le 5 mars 2020 le ministre de la Défense a présidé une conférence intitulée « Évaluer la contribution de la défense à l'économie britannique. ».

⁽⁵⁾ Une approche maritime qui accorde aux Britanniques une liberté de manœuvre pour agir avec des forces minimales contre les points stratégiques. L'armée de terre britannique fut la plupart du temps d'une taille modeste mais professionnelle.

⁽⁶⁾ STRACHAN Hew, *Politics of the British Army*, Oxford, 1997, p. 4.

⁽⁷⁾ *Ibid.*, p. 7.

⁽⁸⁾ Le terme de « *frocks* » désigne traditionnellement les hommes politiques, du fait de leurs longs manteaux, tandis que les autorités militaires sont appelées « *brass* » en raison des broderies d'or qui ornent leur casquette.

⁽⁹⁾ STRACHAN Hew, *op. cit.*, p. 69.

⁽¹⁰⁾ *Ibid.*, p. 131.

Le risque politique et l'approche indirecte

La notion de risque est au cœur de la double identité politique du Royaume-Uni, à la fois comme monarchie constitutionnelle et démocratie parlementaire. Au lendemain de la Grande Guerre, Lloyd George et Churchill ont, dans leurs écrits, sévèrement critiqué les chefs militaires, plus particulièrement le général Haig, commandant en chef du corps expéditionnaire à partir de décembre 1915. Ce faisant, ces deux hommes d'État n'ont pas assumé le risque politique de leur gestion de la guerre, qui était loin d'être convaincante en termes de grande stratégie, révélant à l'époque un manque caractérisé de volonté pour s'engager pleinement sur le front occidental. Cette indécision a entraîné des expéditions inutiles dans les Dardanelles, en Mésopotamie et à Salonique, détournant des ressources importantes du théâtre principal contre l'Allemagne. Ce n'est qu'à partir du désastre des Dardanelles, mi-1915, que le gouvernement britannique commença à assumer progressivement la responsabilité de ce qui était désormais une guerre totale et à accepter la logique de Clausewitz sur la nature politique des décisions en la matière.

Le désir de gagner rapidement et facilement, but fixé pour la prise de contrôle de Gallipoli, est une caractéristique constante de l'orientation politique britannique en temps de guerre. L'ancien *Chief of the Defence Staff* (CDS), le général David Richards a récemment souligné les dangers des attitudes ou des postures plus symboliques que sérieuses dans les opérations récentes ⁽¹¹⁾. Cette gestion du risque se manifeste aujourd'hui par une approche conjointe civilo-militaire qui cherche à prodiguer des conseils de teneur politique. Cependant, selon James de Waal, un ancien diplomate spécialiste des questions politico-stratégiques, cette manière de faire ne permet ni une prise de décision audacieuse, ni l'établissement d'une stratégie solide ⁽¹²⁾. Le risque est, au contraire, de conduire à adopter des compromis faibles, où toute la gamme des options militaires, même les plus audacieuses, est supprimée et où les décisions politiques sont présentées comme étant approuvées par les militaires, alors que ce n'est pas forcément le cas. De son côté, Hew Strachan s'interroge sur l'efficacité du contrôle parlementaire, qui pourrait être considéré comme le seul contrôle formel de la politique de défense, dès lors que la création d'un état-major de la défense fait entrer les militaires dans le giron ministériel et traduit donc une absence de culture d'indépendance par rapport au ministère ⁽¹³⁾.

La direction de la défense britannique au plus haut niveau

La structure actuelle est l'héritière d'un système forgé au XIX^e siècle et reposant sur un double contrôle, avec un commandant en chef indépendant du ministre de la Guerre, nommé, quant à lui, pour diriger la politique militaire ⁽¹⁴⁾. En 1890, la

⁽¹¹⁾ RICHARDS David, *Taking Command: The Autobiography*, Headline, 2014, p. 315.

⁽¹²⁾ WAAL (DE) James, *Depending on the Right People*, Chatham House, 2013, p. 29.

⁽¹³⁾ STRACHAN Hew, *op. cit.*, p. 266.

⁽¹⁴⁾ Avant la création du ministère de la Défense en 1964, les trois armées dépendaient chacune d'un ministre distinct ; la référence au ministre de la Guerre ne s'applique donc qu'à l'*Army* (armée de terre). La *Royal Navy* était sous l'autorité du Premier Lord de l'Amirauté et, après sa création en 1918, la *Royal Air Force* (RAF) était subordonnée au ministre de l'Air.

commission Hartington, créée pour réformer le ministère de la Guerre, recommanda que cette structure soit remplacée par un état-major général de l'armée de terre et un Conseil de guerre où les chefs militaires, les hauts fonctionnaires et les ministres siègeraient côte à côte ⁽¹⁵⁾. La mise en place de cette structure coïncide avec la création en 1904 d'un *Committee of Imperial Defence* (CID) ayant pour but la mise en cohérence stratégique entre l'Amirauté et le ministre de la Guerre, innovation préconisée par la commission Elgin après la guerre des Boers ⁽¹⁶⁾. Au sein de ce comité fut institué un secrétariat qui est à la base du *Cabinet Office* et qui a placé le rôle du secrétaire au premier plan, permettant au colonel Maurice Hankey d'entrer en scène en tant que facilitateur entre le contrôle politique et les armées. Hankey est considéré comme l'architecte du fonctionnement du « cabinet » aujourd'hui.

Le modèle de contrôle intégré mis en place durant la Première Guerre mondiale par le général Robertson, chef d'état-major de l'armée de terre ⁽¹⁷⁾, fit de ce dernier le seul conseiller militaire du gouvernement ⁽¹⁸⁾. Cette désignation créa une dépendance importante à l'égard de cette autorité et renforça l'influence des chefs militaires, car le positionnement du chef d'état-major créait une forme de primauté sur le ministre, bien que leur coopération correspondît au résultat souhaité ⁽¹⁹⁾, ainsi que le démontra la coopération entre le Secrétaire d'État Haldane et le maréchal Haig qui fut directeur de l'état-major de l'armée de terre. Ce contrôle intégré a créé une tradition de ministres loyaux envers les militaires, ce qui est compréhensible étant donné les risques et les enjeux du moment mais sans cohérence en termes de politique globale de défense et de grande stratégie. Par conséquent, au moment de la Seconde Guerre mondiale, Churchill tira les leçons de cette situation : en tant que Premier ministre, il assuma également la fonction de ministre de la Défense, conseillé par le Comité des chefs d'état-major (*Chiefs of Staff Committee*) pour conduire la stratégie militaire, tandis que la politique et la stratégie nationale étaient débattues et approuvées au sein du Conseil des ministres, assez souvent en format de Conseil de guerre réduit.

Churchill était très conflictuel dans l'exercice de ses fonctions de Premier ministre et cela exigeait une force de caractère significative du président du Comité des chefs d'état-major pour contrôler, exploiter et canaliser le « génie » de son chef ⁽²⁰⁾. Le rôle de son chef d'état-major particulier, le général Ismay, doit également être souligné. Ancien collaborateur de Hankey au sein du CID, Ismay réussit à faire exister pendant toute la durée de la guerre cette fonction de chef d'état-major particulier jusque-là inédite dans le système politico-militaire britannique. Il est à noter que les années de Churchill à Downing Street offrent un certain nombre d'exemples importants des

⁽¹⁵⁾ STRACHAN Hew, *op. cit.*, p. 121.

⁽¹⁶⁾ *Ibid.*, p. 68.

⁽¹⁷⁾ *Chief of the Imperial General Staff* (CIGS), le général Sir William Robertson fut le premier CGS « moderne » de 1916 à 1918.

⁽¹⁸⁾ L'adjectif « militaire » fait ici référence à la seule armée de terre. Le seul conseiller en matière navale était naturellement le *First Sea Lord*.

⁽¹⁹⁾ Haldane, à la tête du *War Office* entre 1907 et 1912, et Haig (*Director, Army Staff Duties*) sont considérés comme un exemple parfait de partenariat entre le politique et le militaire. Ensemble, ils ont préparé la création du futur corps expéditionnaire britannique déployé sur le continent à partir d'août 1914.

⁽²⁰⁾ COHEN Eliot, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*, Anchor, 2003, p. 114.

raisons pour lesquelles un dirigeant politique doit sonder, examiner, inspirer et motiver ses commandants militaires ⁽²¹⁾. Ces années soulignent également que l'idée selon laquelle les relations politico-militaires peuvent se dérouler sans heurts est illusoire. Pour être argumentée et nécessaire, la contradiction n'est cependant pas toujours la bienvenue dans la sphère politique ; c'est la raison pour laquelle le rôle que Hankey joua pendant la Première Guerre, puis Ismay pendant la Seconde, est un élément clef ⁽²²⁾. Cela dit, cette fonction d'expertise auprès du chef du gouvernement disparut après 1945, pour n'être recréée qu'en 2010 par David Cameron, qui s'adjoignit alors les services d'un assistant militaire au 10 Downing Street. Cependant, contrairement à l'époque de Churchill, le poste n'est alors désormais tenu que par un jeune colonel.

La structure contemporaine du ministère de la Défense et de l'État-major de la Défense

En 1964, le ministère de la Défense est créé, concluant ainsi un processus engagé avec la création du *CID*. La planification militaire devient de plus en plus inter-armées et interministérielle. Fondée sur l'expérience de la Seconde Guerre mondiale, la proposition Mountbatten de 1963 – l'amiral est alors *CDS* – préconise la création d'un commandant en chef de la défense. Mais le nouveau gouvernement, constitué fin 1964 par le travailliste Wilson, ne retiendra pas cette mesure. Le *CDS* a depuis lors fonctionné selon un compromis typiquement britannique de *leadership* sans (totale) autorité, à la différence du Chef d'état-major des armées (Céma) français qui détient, lui, des responsabilités budgétaires importantes ⁽²³⁾ et qui a formellement autorité sur les trois chefs d'état-major d'armée.

Depuis lors, la tendance a été de subordonner la stratégie militaire à la réalité financière. La structure a été conçue pour y parvenir, notamment grâce aux réformes menées par le ministre Michael Heseltine, à partir de 1984, qui ont instauré l'état-major central de la défense tout en accroissant le contrôle ministériel pour assurer la primauté du *Permanent Secretary (PS)* ⁽²⁴⁾. Les récentes réformes qui ont suivi le rapport de Lord Levene ⁽²⁵⁾ sont, quant à elles, fortement inspirées par le modèle de l'entreprise. Elles ont également donné au *CDS* un peu plus d'autorité grâce au fait que les chefs d'état-major d'armée ne siègent plus au Conseil de la Défense (*Defence Board*) ⁽²⁶⁾. Toutefois, ces derniers, également « cinq étoiles » comme le *CDS*, assument la pleine

⁽²¹⁾ *Ibid.*, p. 114. Churchill poussa des innovations comme le déchiffrement du système *Enigma*, les chars, le système des convois dans l'Atlantique, le développement de commandos, le *Special Operations Executive (SOE)*... Mais ce génie a dû être équilibré compte tenu de son manque de discernement stratégique : les Dardanelles, la Norvège, la Grèce constituèrent autant d'échecs douloureux.

⁽²²⁾ *Ibid.*, p. 11.

⁽²³⁾ Le Céma est responsable du budget pour les capacités (Programme 146), mais également pour la préparation et l'emploi des forces (Programme 178).

⁽²⁴⁾ L'équivalent du Secrétaire général pour l'administration (SGA) en France.

⁽²⁵⁾ LEVENE (Lord), *Defence Reform; An independent report into the structure and management of the Ministry of Defence*, Ministry of Defence, 2011, 82 pages (<https://assets.publishing.service.gov.uk/>).

⁽²⁶⁾ Le Conseil de défense britannique comprend le ministre, le *CDS* (Céma), le *VCDS* (équivalent du Major général des armées – MGA), le *PS* et le directeur du budget.

autorité budgétaire pour leurs armées respectives et sont, de fait, responsables devant le *PS*, non devant le *CDS*. Une fois de plus, le principe « diviser pour régner » a été appliqué.

Le *CDS* est à la tête des forces armées et dirige la défense avec le *PS*. Il est le conseiller militaire du gouvernement et le commandant des opérations stratégiques ⁽²⁷⁾. À l'inverse, le *CDS* n'est pas responsable des capacités avec lesquelles les opérations sont menées et n'exerce pas de « commandement plein et entier » sur les chefs d'état-major des différentes armées ⁽²⁸⁾. Si le *CDS* et le *PS* sont conjointement responsables de la stratégie ⁽²⁹⁾, toutes les récentes revues stratégiques de la défense britannique ont été fondées sur les questions budgétaires plutôt que sur l'analyse stratégique et la définition des besoins, avec pour résultat un financement qui ne s'est finalement pas avéré à la hauteur de l'ambition stratégique. La seule exception à cette règle a été la *Strategic Defence Review (SDR)* de 1998 à l'issue de laquelle le gouvernement travailliste a créé une capacité d'intervention globale, entreprenant deux campagnes de moyenne envergure avec un instrument militaire mal adapté à ces engagements ⁽³⁰⁾.

Un processus décisionnel flou

Mis en place au cours des deux dernières décennies ce cadre a pourtant été considéré comme insatisfaisant dans la mesure où il a sapé la confiance dans l'équilibre politico-militaire. La crédibilité et l'utilité de l'action militaire ont donc été remises en question à l'occasion de ce que l'on peut considérer comme des guerres par choix, où les intérêts nationaux n'étaient pas directement en jeu. Néanmoins, une brève réflexion sur le processus décisionnel qui déclencha l'intervention militaire aux Malouines en 1982, ou en Sierra Leone en 2000, montre que la personnalité d'un acteur clef, le risque politique et le plaidoyer militaire ont toujours eu une influence. En 1982, la victoire improbable de la Grande-Bretagne est largement fondée sur les conseils d'un seul chef d'état-major d'armée, l'amiral Henry Leach, *First Sea Lord*, qui, intérêts stratégiques mis à part, voit dans cette crise une occasion inespérée pour la *Royal Navy* de prouver sa valeur à un moment où ses moyens financiers et matériels sont menacés de sévères réductions.

Pour leur part, les actions du *Brigadier* Richards en Sierra Leone en 2000, à la tête de l'opération *Palliser* ⁽³¹⁾, ont été assez extraordinaires. Elles peuvent être considérées comme un exemple de la force et de la souplesse du processus de décision politico-militaire au Royaume-Uni. Le changement de mission opéré par Richards, de sa propre initiative, a été accepté et salué comme un succès pour le gouvernement

⁽²⁷⁾ LEVENE (Lord), *op. cit.*, p. 24.

⁽²⁸⁾ Le *Commander of Strategic Command* est placé au niveau des chefs d'état-major d'armée.

⁽²⁹⁾ LEVENE (Lord), *op. cit.*, p. 36.

⁽³⁰⁾ BAILEY Jonathan, IRON Richard et STRACHAN Hew (dir.), *British Generals in Blair's Wars*, Routledge, 2013, p. 20.

⁽³¹⁾ Projeté sur place pour mener une évacuation des ressortissants, le général de brigade Richards a pris la décision de renforcer l'autorité du gouvernement du Sierra Leone et, par la suite, il a évité une évacuation.

de Tony Blair ⁽³²⁾. Cette tendance aux processus flous s'est clairement manifestée et a dérivé en Irak et en Afghanistan où certaines décisions d'engagement ont été prises dans l'intérêt de telle ou telle armée plutôt que pour répondre aux exigences politiques ou opérationnelles des théâtres respectifs. En bref, le gouvernement Blair a engagé la Nation dans une guerre à grande échelle (au regard des capacités de la Grande-Bretagne) pour des raisons qui se sont avérées peu judicieuses, manquant ensuite, dans la décennie suivante, de volonté politique pour atteindre ses buts de guerre. Hew Strachan observe d'ailleurs que l'administration Blair s'est engagée dans la campagne irakienne avant même de décider quels étaient réellement ses objectifs de guerre ⁽³³⁾.

L'Irak, l'Afghanistan, la Libye et la Syrie

Sur le plan stratégique, il ne semble y avoir aucun lien entre l'Irak de Saddam Hussein, le terrorisme et la Grande-Bretagne, une Grande-Bretagne s'inscrivant dans le projet néoconservateur américain visant à créer une nouvelle dynamique au Moyen-Orient. Le but politique pour Londres n'était-il pas tout simplement l'expression d'un soutien britannique visant à conforter l'adhésion de Washington à la défense européenne ? Le général Richard Dannatt, alors *CGS* (2006-2009), souligne que celle-ci en a été « réduite à ramasser les morceaux » d'une stratégie nationale défaillante et d'une guerre de plus en plus impopulaire dont l'administration de Gordon Brown, devenu Premier ministre, a cherché à se distancer, notamment en termes de coût ⁽³⁴⁾. Le rapport Chilcot publié en 2016 sur le rôle du Royaume-Uni dans la guerre en Irak, relève que les options choisies par le gouvernement ont été conçues pour assurer un effet de levier avec le partenaire américain ⁽³⁵⁾. De Waal affirme, lui, qu'elles visaient également à satisfaire l'*Army* qui, autrement, aurait été mise sur la touche si la contribution britannique avait été uniquement fondée sur des capacités aériennes et maritimes ⁽³⁶⁾. Cela a conduit à une approche de la guerre selon les principes d'un calendrier en chemin de fer, à l'instar de ce qui avait prévalu en 1914, afin de respecter les échéances américaines et de convoquer les réserves nécessaires pour armer une division de combat ⁽³⁷⁾.

L'extension de la mission en Afghanistan en 2006 est tout aussi controversée : le Royaume-Uni a cherché à compenser une perception de sous-performance en Irak sur un théâtre supposé plus populaire (mais périphérique sur le plan stratégique) où il estimait être plus à l'aise. Il s'agissait aussi pour Londres de renforcer son *leadership* au sein de l'Otan et de sa Force internationale d'assistance à la sécurité (*ISAF*) déployée

⁽³²⁾ « Without official sanction from London, Richards protected the capital Freetown from rebel attacks and prevented it from falling. In so doing, he made a remarkable unilateral decision to go beyond his mandate in order to save a civilian population from the overwhelming likelihood of an all-out slaughter ». GIOVANNI (DI) Janine, « Sierra Leone, 2000: A Case History in Successful Interventionism », *The New-York Review of Books*, 7 juin 2019 (www.nybooks.com/).

⁽³³⁾ STRACHAN Hew, *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective*, Cambridge, 2013, p. 65.

⁽³⁴⁾ DANNATT Richard, *op. cit.*, p. 276 et p. 313.

⁽³⁵⁾ Le rapport Chilcot – du nom de son président, un ancien haut-fonctionnaire – fut le résultat d'une enquête officielle lancée en 2009 à la demande du gouvernement de Gordon Brown.

⁽³⁶⁾ CHILCOT John, *The Iraq Inquiry*, 2016, p. 121. L'auteur affirme qu'une projection terrestre conséquente avait pour but d'accroître l'influence britannique au sein de la coalition, tandis que James de Waal (*op. cit.*) met en avant la volonté de ne pas exclure l'armée de terre.

⁽³⁷⁾ WAAL (DE) James, *op. cit.*, p. 6.

sur le théâtre ⁽³⁸⁾. La Grande-Bretagne a cependant sous-estimé la tâche à laquelle elle était confrontée ⁽³⁹⁾. Dans les deux cas, le processus de décision a été remis en question au regard des résultats décevants obtenus en Irak et en Afghanistan. L'absence de renseignement et de réflexion communes, combinée à la facilité avec laquelle le gouvernement a pu s'engager dans une action militaire, a suscité des inquiétudes sur le bon fonctionnement des relations politico-militaires.

Cela a conduit à la création du *National Security Council (NSC)* en 2010 ⁽⁴⁰⁾. Toutefois, même si ce concept continue à se développer grâce à la *Strategic Defence and Security Review 2015* ⁽⁴¹⁾ et à la *National Security Capability Review* de 2018 ⁽⁴²⁾, il n'a cependant pas tiré tous les enseignements de l'Irak. À la tête du gouvernement à partir de 2010, David Cameron a commis les mêmes erreurs en Libye et en Syrie que celles de ses prédécesseurs travaillistes même si, à chaque fois, il a été correctement conseillé par les forces armées et les services de renseignement ⁽⁴³⁾. La personnalité du dirigeant et les considérations de politique intérieure continuent de dominer le processus décisionnel, quels que soient les responsables et la façade donnés aux réunions. Il est à noter que le général David Richards, qui fut *CDS* à l'époque de Cameron, parle avec admiration du *leadership* et de la détermination de l'ancien Premier ministre. Le problème est que sa stratégie était imparfaite. Or, contrairement à Churchill, mais à l'exemple de Lloyd George, il n'a pas accepté les conseils militaires qui lui étaient prodigués ⁽⁴⁴⁾.

Le rôle consultatif du Parlement

Entre 2003 et 2018, il était convenu que le gouvernement consulterait le Parlement avant de s'engager dans des opérations militaires. L'absence de constitution écrite au Royaume-Uni permet normalement au pouvoir exécutif de décider une intervention militaire sans consultation du pouvoir législatif car le Premier ministre dispose de cette « prérogative royale » qui lui est déléguée par la Reine. Pourtant, tout dépend de l'équilibre recherché entre légitimité et risque politique. Dans le cas des frappes punitives contre la Syrie en 2013, David Cameron a demandé le soutien du Parlement qu'il n'a pas obtenu, compromettant pour une part la stratégie occidentale dans la région ⁽⁴⁵⁾. En 2018, Theresa May a exercé la « prérogative royale » pour se joindre

⁽³⁸⁾ DANNATT Richard, *op. cit.*, p. 295 et CHILCOT John, *op. cit.*, p. 124.

⁽³⁹⁾ RICHARDS David, *Taking Command*, Headline, 2014, p. 185. Le parallèle avec la Grande Guerre est frappant. En 1915, le Royaume-Uni se battait sur deux fronts (Flandres et Gallipoli), alors qu'il ne disposait des ressources pour armer qu'un seul théâtre.

⁽⁴⁰⁾ Présidé par le Premier ministre, regroupant le *National Security Advisor*, le *Cabinet Security* et tous ministres concernés par les sujets du jour. Le *CDS* et les chefs des services de renseignement sont normalement présents, mais ils ne sont pas membres du *NSC*.

⁽⁴¹⁾ HM GOVERNMENT, *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015: A Secure and Prosperous United Kingdom*, novembre 2015, 94 pages (<https://assets.publishing.service.gov.uk/>).

⁽⁴²⁾ HM GOVERNMENT, *National Security Capability Review*, mars 2018, 49 pages (<https://assets.publishing.service.gov.uk/>).

⁽⁴³⁾ JENKINS Simon, « Our Leaders are hooked on the Narcotics of Glory », *The Guardian*, 14 septembre 2016.

⁽⁴⁴⁾ DANNATT Richard, *op. cit.*, p. 231 ; RICHARDS David, *op. cit.*, p. 318 et STRACHAN Hew, *Politics of the British Army*, *op. cit.*, p. 152.

⁽⁴⁵⁾ DANNATT Richard, *op. cit.*, p. 343.

à la France et aux États-Unis afin de frapper le régime syrien. Il est à noter que la pertinence des dispositions légales relatives à l'usage de la force armée n'a pas été remise en cause par le rapport parlementaire de 2014 sur le sujet, mais les questions demeurent sur la cohérence entre la politique et la stratégie ⁽⁴⁶⁾.

Ce qui est en jeu, c'est la cohérence des conseils donnés aux décideurs et la pertinence de leurs décisions dans l'exercice de leurs responsabilités, avec une attention particulière portée à la distinction entre les décisions relevant de prérogatives politiques et celles concernant le domaine militaire. La décision de se déployer en 2006 à Sangin, dans le nord de la province afghane de l'Helmand, est une illustration bien connue de ce travers ⁽⁴⁷⁾.

Comme le fait remarquer de Waal, la confiance et le charisme d'un dirigeant ne suffisent pas lorsqu'on est confronté à un examen minutieux de résultats insuffisants. Le rapport sur l'intervention en Libye de la commission des Affaires étrangères de la Chambre des Communes attribue clairement la responsabilité de l'échec stratégique à long terme et de la crise actuelle à David Cameron ⁽⁴⁸⁾. Ce document fait remarquer que les objections soulevées au sein du *NSC* par le directeur du *MIG* (*Secret Intelligence Service*, les renseignements extérieurs britanniques), John Sawers, et le *CDS*, le général David Richards, n'ont pas été communiquées au Cabinet. Leur opposition témoigne de la crédibilité du *NSC* en tant que forum de débat et de contradiction, mais le Premier ministre a tout de même pu passer outre l'avis de ces deux conseillers stratégiques ; en particulier parce que ces éléments n'ont apparemment pas été portés à la connaissance du Conseil des ministres. C'est ce manque de rigueur et de transparence qui a été mis en cause pour réclamer un plus grand rôle du Parlement.

La politique et la personnalité priment

Alors que Tony Blair cherchait à obtenir davantage d'influence auprès de George Bush, David Cameron visait la même chose avec Nicolas Sarkozy et une intervention humanitaire réussie s'est transformée en changement de régime impromptu, sans plan pour la phase suivante ⁽⁴⁹⁾. Le général David Richards souligne, pour sa part, que les tensions se sont accrues dans la gestion du dossier syrien, où un manque de détermination politique a conduit à une non-intervention, au mieux à une simple action symbolique. Alors qu'une approche plus active et plus globale du problème aurait pu atténuer le désastre humanitaire que l'inaction occidentale a exacerbé. On le

⁽⁴⁶⁾ HOUSE OF LORDS' CONSTITUTION COMMITTEE 2ND REPORT OF SESSION 2013-2014, *Constitutional arrangements for the use of armed force*.

⁽⁴⁷⁾ WAAL (DE) James, *op. cit.*, p. 10. En 2006, les autorités militaires ont pris la décision de redéployer la 16^e Brigade parachutiste vers le nord de la province du Helmand sans accord politique. Les conséquences de cette décision furent importantes car les pertes ont augmenté de façon significative. Une intervention supposée légère est devenue une opération de haute intensité dans une zone non stratégique, exigeant environ 40 000 hommes. À son apogée, l'opération britannique comptait 10 500 militaires déployés dont 456 sont morts et 6 663 ont été blessés dont 591 grièvement. (www.gov.uk/government/fields-of-operation/afghanistan et www.gov.uk/government/fields-of-operation/iraq).

⁽⁴⁸⁾ HOUSE OF COMMONS' FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, « Libya: Examination of Intervention and Collapse and the UK's Future Policy Options », 6 septembre 2016, p. 11.

⁽⁴⁹⁾ HOUSE OF COMMONS' PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Lessons still to be learned from the Chilcot Inquiry*, 27 février 2017, p. 16 et p. 60 ; RICHARDS David, *op. cit.*, p. 338.

sait, le vide laissé par les Occidentaux a été comblé par la Russie avec succès ⁽⁵⁰⁾. Cet exemple souligne également un manque de réflexion stratégique, tiraillé par la tyrannie des médias d'information continue qui, finalement, poussent les dirigeants politiques à adopter une approche à court terme, fondée d'abord sur des slogans et des considérations électoralistes.

L'histoire du processus décisionnel politico-militaire britannique au cours du siècle dernier et les controverses des deux dernières décennies mettent en évidence l'inévitable sentiment d'improvisation et de responsabilités mal définies qui caractérisent le système de gouvernement outre-Manche. Il est toutefois difficile d'imaginer un gouvernement en place renoncer à des processus décisionnels et des prérogatives particulièrement souples tant qu'il peut en profiter. Toutefois, contrairement à la réputation (imméritée) des chefs militaires britanniques de la Première Guerre mondiale ⁽⁵¹⁾, la génération actuelle tient la barre très haut sur le plan moral. Et ce sont les hommes politiques qui, seuls, portent la responsabilité d'une série d'aventures militaires controversées au cours des deux dernières décennies. Il faudrait, par conséquent, restaurer l'équilibre en formalisant la communication des avis militaires vers le Cabinet, qui devrait être l'ultime réunion décisionnelle, car le *NSC* est plus un lieu de débat qu'un conseil exécutif, même si un bon nombre de ministres y participe.

L'équilibre politique-militaire

La création du *NSC* et les réformes issues du rapport de *Lord Levene* ⁽⁵²⁾ ont permis au gouvernement de contrôler davantage l'appareil de défense après ce qu'il considère comme l'échec militaire dans l'atteinte des objectifs de politique nationale. Une approche à la Huntington semble avoir prévalu en Irak et en Afghanistan où les militaires ont bénéficié d'une grande autonomie dans la conduite des opérations ⁽⁵³⁾. On se souvient que le célèbre politiste américain recommandait aux autorités politiques de ne pas interférer en ce domaine. Le témoignage de *Sir Sherard Cowper Cowles* devant la Commission de la défense confirme cette tendance, dans la mesure où l'ancien ambassadeur à Kaboul parle du sentiment de devoir « s'en remettre aux militaires ⁽⁵⁴⁾ ».

Il s'agit également d'un trait générationnel qui n'était pas apparent au cours des décennies précédentes, où un conseil de guerre restreint avait été mis en place pour traiter les questions de la conduite stratégique des opérations. Pendant 13 ans, le gouvernement travailliste n'a pas procédé de la sorte et mené ces campagnes militaires comme des actions de temps de paix. Par ailleurs, ni le ministre de la Défense ni les chefs militaires eux-mêmes, n'ont insisté sur le besoin de cette instance au plus haut

⁽⁵⁰⁾ RICHARDS David, *op. cit.*, p. 320.

⁽⁵¹⁾ SHEFFIELD Gary, *A Short History of the First World War Army*, Oneworld, 2014, p. 179.

⁽⁵²⁾ LEVENE (Lord), *op. cit.*

⁽⁵³⁾ GIRAUD Vincent, « Les relations politico-militaires britanniques et la malédiction de Huntington », un papier (non publié) du CHEM, 2015.

⁽⁵⁴⁾ DEFENCE COMMITTEE ENQUIRY ON DECISION MAKING IN DEFENCE POLICY, « Oral evidence of Sir Sherard Cowper-Coles », 16 décembre 2014 (<http://data.parliament.uk/>).

niveau, alors que le gouvernement se désintéressait des opérations qu'il avait ordonnées ⁽⁵⁵⁾.

L'exploitation des médias, avec l'intention d'améliorer le soutien populaire et la compréhension pour les forces britanniques engagées sur les deux théâtres, par le général Richard Dannatt, *CGS* entre 2006 et 2009, explique également qu'une grande partie du discours populaire actuel soit anti-gouvernemental et anti-interventionniste ⁽⁵⁶⁾. Dans un écosystème dominé par le risque politique, les déclarations publiques de cette autorité militaire respectée constituaient une attaque significative contre le gouvernement et un rappel de la voix puissante que les militaires représentent au sein de la société. Inversement, ces derniers pâtissent de leur parti pris d'optimisme et de leur tropisme naturel à être en capacité d'agir, qui est un élément central de leur culture professionnelle. Le culte de la mission les pousse à trouver des solutions aux situations inattendues, ce qui les conduit bien souvent à avoir une vision trop ambitieuse de leurs possibilités avant une opération et une vision trop positive de leurs progrès une fois engagés. Il n'est pas étonnant alors que les responsables politiques soient frustrés lorsqu'il n'y a pas de fin immédiate en vue, et que les citoyens se sentent dupés par des discours qu'ils trouvent éloignés de la réalité.

Vers une approche globale

La revue stratégique de 1998 a également vu la naissance du *Department for International Development (DfID)* ⁽⁵⁷⁾, qui a nourri l'approche globale de la Grande-Bretagne en Irak, Afghanistan et Libye. L'alignement opérationnel entre le *DfID* et le *Ministry of Defence (MOD)* a été fréquemment mis en cause et le concept d'approche globale (« *Comprehensive Approach* ») a été remplacé par la *Fusion Doctrine* ⁽⁵⁸⁾. Avec une initiative supplémentaire en 2018, visant à introduire un *Senior Responsible Owner (SRO)* ⁽⁵⁹⁾ pour assurer la cohérence entre les différents départements ministériels à travers une structure matricielle. Concernant cette dernière initiative, la question est de savoir si le Secrétariat de la sécurité nationale (*NSS*) ⁽⁶⁰⁾ est suffisamment armé pour soutenir ce processus ; en particulier, si ce dernier devenait « l'état-major général de la défense et de la sécurité » au sens le plus global du terme, c'est-à-dire dans la perspective d'une politique de sécurité nationale pour laquelle il faudrait actionner simultanément tous les leviers de la puissance nationale.

La récente publication de *The Good Operation* ⁽⁶¹⁾ par le *MOD* va dans ce sens, bien que ce document ressemble plus à une brochure de présentation qu'à un guide

⁽⁵⁵⁾ ELLIOT Christopher, *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, Hurst, 2015, p. 222.

⁽⁵⁶⁾ DANNATT Richard, *Leading from the Front: the Autobiography*, Banta Press, 2010, p. 354.

⁽⁵⁷⁾ Ministère du Développement international qui a pour but de coordonner l'aide britannique à l'étranger.

⁽⁵⁸⁾ MCKERAN William, « Fusion Doctrine: One Year On », RUSI, 8 mars 2019 (<https://rusi.org/>).

⁽⁵⁹⁾ Autorité responsable principale.

⁽⁶⁰⁾ *National Security Secretariat (NSS)*.

⁽⁶¹⁾ MINISTRY OF DEFENCE, *The Good Operation, A Handbook for those Involved in Operational Policy and its Implementation*, 2017, 62 pages (<https://assets.publishing.service.gov.uk/>).

politique. Inspiré par les conclusions du rapport Chilcot – cette publication se présente d'ailleurs comme la « *Chilcot Checklist* » ⁽⁶²⁾ –, *The Good Operation* offre des principes et une ligne directrice adaptés pour s'engager dans une action militaire. Il est toutefois étonnant que ce document ait été publié par le MOD plutôt que par le NSS qui est normalement, et dorénavant, l'organisation interministérielle chargée de la fusion des questions de défense et de sécurité. D'ailleurs, cette approche validée par le MOD peut-elle suffire pour rassurer le Parlement et éradiquer ce qui semble souvent apparaître comme une tradition de l'improvisation ? On remarquera, avec une pointe d'ironie, combien l'on se réjouit d'avoir désormais une stratégie nationale unique ⁽⁶³⁾. Ceci n'est évidemment pas qu'un idéal à atteindre car la définition de cette stratégie est essentielle et doit être coordonnée par le *Cabinet Office*. Le succès de la *Fusion Doctrine* est étroitement lié à la capacité du *National Security Council* (NSC) et du *National Security Secretariat* (NSS) à coordonner les actions de niveau stratégique, comme l'a fait récemment remarqué avec justesse le général de brigade John Clark, qui fut l'assistant militaire du Premier ministre en 2016-2018 ⁽⁶⁴⁾.

Une volonté de transformer ?

Le Royaume-Uni est une démocratie occidentale unique en son genre, avec son absence de constitution et une forme de gouvernement fondée sur la préséance, le compromis et le consentement. Les enquêtes sur l'Irak et la Libye ont condamné l'action des Premiers ministres Blair et Cameron aussi fermement que les commissions royales avaient condamné le gouvernement de l'époque pour les désastres de Gallipoli et Kut en 1915 et 1916 ⁽⁶⁵⁾. La logique aurait voulu que les armées y gagnent en considération, mais les luttes intestines ont toujours permis aux ministres de diviser pour mieux régner. Un moyen efficace d'équilibrer les exigences politiques pour déterminer l'exigence minimale. Telle est la tradition libérale et mercantile britannique. Aucun ministre ne souhaiterait habiliter le CDS à devenir le commandant en chef des trois armées comme l'amiral Mountbatten le préconisa au début des années 1960. Si Lord Levene ⁽⁶⁶⁾ a pu envisager de concrétiser la vision de l'ancien CDS, cette perspective a été instantanément détruite par le *Second Permanent Secretary* du MOD à l'époque (2011-2012), Jon Day, qui laissa entendre que le général David Richards souhaitait se voir donner les mêmes pouvoirs que Cromwell ⁽⁶⁷⁾.

⁽⁶²⁾ Ce guide précise l'importance d'une culture du challenge (p. 13), l'importance de respecter le processus de planification (p. 14), l'importance des objectifs politiques (p. 17), les preuves pour justifier l'action militaire (p. 22).

⁽⁶³⁾ MINISTRY OF DEFENCE, *The Good Operation*, op. cit., p. 38.

⁽⁶⁴⁾ CLARK John, *Left in the Dark. How a Lack of Understanding of National Power Generation threatens our Way of Life*, Policy Exchange, 2019, p. 7.

⁽⁶⁵⁾ L'opération contre les Dardanelles était une tentative franco-britannique en 1915 de pénétrer dans la mer de Marmara et s'emparer de Constantinople avec pour but d'attaquer les Empires centraux par son (faible) partenaire turque. Pour faire passer la flotte par les détroits, une force débarqua sur la péninsule de Gallipoli en avril 1915. Pendant huit mois, elle ne réussit jamais à exploiter au-delà des têtes de pont. Kut était une garnison britannique en Mésopotamie qui fut contrainte à la reddition face aux Turcs en 1916, à cause d'une expédition de secours mal conçue, mal équipée, un relief difficile et une désorganisation logistique du port de Bassorah.

⁽⁶⁶⁾ LEVENE (Lord), op. cit.

⁽⁶⁷⁾ RICHARDS David, op. cit., p. 271. Oliver Cromwell fut, entre 1646 et 1649, le commandant des forces parlementaires pendant la guerre civile avant de devenir « Lord protecteur » de la République entre 1649 et 1658. À ce titre, il disposa d'un pouvoir absolu.

Comme le recommande de Waal, une codification plus poussée des rapports politico-militaires pourrait être bénéfique, mais la culture l'emporte sur la politique. Et au regard de l'héritage des deux dernières décennies, un pouvoir exécutif fort sur le modèle de la V^e République n'aurait pas aidé. Il s'agissait de choix et de risques politiques, et le système politico-militaire britannique s'est trompé, tout simplement. Il y a maintes bonnes explications mais finalement pas d'excuse, selon la formule sévère de Kipling à l'issue de la guerre des Boers. À titre de comparaison, la France a fait des choix politiques « sûrs » qu'elle était en mesure de justifier. Paris a ainsi limité son risque politique dans le domaine militaire avec une projection judicieusement calibrée en Afghanistan, un motif humanitaire pour la Libye et l'argument du contreterrorisme pour le Sahel.

Quelles perspectives prévisibles ?

Ce qui doit changer outre-Manche cependant, c'est l'approche en matière de production de la stratégie nationale. Le véritable défi est de savoir comment consolider au mieux les meilleures pratiques afin d'éviter d'improviser dans le nouveau contexte des relations stratégiques internationales désormais marquées par une concurrence permanente en dessous du seuil de confrontation, tout en continuant à bénéficier de la souplesse inhérente à la pensée britannique. Le rôle du CDS et de ses adjoints est essentiel ; il repose en particulier sur leur personnalité, leur charisme et, surtout, leur autorité morale. De plus, l'autorité militaire, sous contrôle du pouvoir politique, n'est pas sous son commandement. Le Premier ministre est le chef du gouvernement de Sa Majesté, il n'est pas le chef des armées, ce qui relève des prérogatives du souverain. Ce lourd fardeau impose au dirigeant politique et au chef militaire une obligation d'action commune car ils doivent marcher ensemble sur le chemin du court terme politique, éclairé par une vision stratégique de long terme. Ceci doit être le but de la *Fusion Doctrine*, d'un NSC et d'un NSS qui doivent être suffisamment robustes en termes de structure et de processus pour gagner la confiance du Parlement et permettre au Premier ministre l'exercice de la « prérogative royale ».

La mise en place des *Senior Responsible Owner (SRO)* pour la planification stratégique entraîne naturellement la question d'un équivalent pour des opérations dès qu'elles commencent. Il s'agit de pouvoir actionner tous les leviers du pouvoir national, par exemple *via* la création d'un poste qui serait un « préfet opérationnel » présent sur le théâtre au niveau opératif. Car une des grandes faiblesses du Royaume-Uni en Irak et en Afghanistan fut l'insuffisante compréhension de la situation sur le terrain et le manque de coordination interministérielle.

Une tentative de bilan

Alors que la Grande-Bretagne cherche à se définir dans un cadre *post*-Union européenne (*Brexit*), le début du XXI^e siècle a été marqué par des relations politico-militaires insatisfaisantes, qui influencent les questionnements sur l'utilité du militaire et la manière dont la force armée pourrait être employée à l'avenir. Ainsi, les engagements

successifs en Irak en 2003, puis en Afghanistan (Helmand), en Libye et en Syrie ont porté préjudice aux forces armées. Les opérations, il est vrai, sont rarement parfaites et les processus décisionnels doivent continuer à tirer parti de la souplesse britannique. Le vrai problème est le manque de profondeur stratégique dans les analyses et les décisions, trop souvent sacrifiée au profit des considérations de politique intérieure. Cette hiérarchie des priorités conduit à une forme d'improvisation et à des processus flous en termes de responsabilité. L'ensemble remet en question l'exercice de la « prérogative royale » en matière de conduite des opérations et conduit à un manque de compréhension mutuelle entre les « *Frocks* » et les « *Brass* » du début du XXI^e siècle.

L'Irak et l'Afghanistan en sont venus à représenter un traumatisme politique à tous les niveaux de la société pour la Grande-Bretagne et risquent de transformer une Nation interventionniste en une Nation isolationniste, conduisant à une perte d'intérêt pour l'instrument militaire, désormais perçu comme manquant de pertinence. Cela reviendrait à mal comprendre la nature unique des armées, des menaces et des risques. Il apparaît donc nécessaire, voire primordial, d'accorder, au sein du gouvernement, plus d'attention aux relations politico-militaires à travers la *Fusion Doctrine*. Sans vouloir aller jusqu'à renverser la célèbre formule de Clemenceau en affirmant que « la guerre est trop importante pour être laissée aux hommes politiques (et aux fonctionnaires) », l'amélioration de l'approche stratégique britannique passe par une présence militaire parmi les « *SRO* ». Cette amélioration s'obtiendra également accordant davantage de poids à la partie militaire au sein du Secrétariat de la sécurité nationale (*NSS*) ⁽⁶⁸⁾. Enfin, ce dernier devrait être élargi pour devenir l'état-major interministériel de la Nation soutenant le conseil de sécurité nationale dans une ère géostratégique de concurrence constante.

⁽⁶⁸⁾ La crise sanitaire actuelle a souligné le rôle crucial tenu au Royaume-Uni par les cadres militaires détachés auprès des autres ministères dans la structuration de leur planification pour affronter la situation ; et donc l'aptitude des officiers à être employés au-delà de leur domaine de référence.

Éléments de bibliographie

- DANCHEV Alex, *The War Diaries of Field Marshal the Lord Alanbrooke 1939-1945*, Orion, 2002, 832 pages.
- BAILEY Jonathan, IRON Richard et STRACHAN Hew (dir.), *British Generals in Blair's Wars*, Routledge, 2013, 408 pages.
- CHILCOT John, *The Iraq Inquiry, Executive Summary*, 6 juillet 2016 (<https://assets.publishing.service.gov.uk/>).
- CLARK John, *Left in the Dark, How a Lack of Understanding of National Power Generation threatens our Way of Life*, Policy Exchange, 2019, 20 pages (<https://policyexchange.org.uk/>).
- COHEN Eliot, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime*, Anchor, 2003, 320 pages.
- DANNATT Richard, *Boots on the Ground: Britain and Her Army Since 1945*, Profile Books, 2016, 432 pages.
- DANNATT Richard, *Leading from the Front: the Autobiography*, Banta Press, 2010, 432 pages.
- ELLIOT Christopher, *High Command: British Military Leadership in the Iraq and Afghanistan Wars*, Hurst, 2015, 288 pages.
- FREEDMAN Lawrence, *The Future of War: A History*, Public Affairs, 2017, 400 pages.
- FREEDMAN Lawrence, « Political Impatience and Military Caution », *The Journal of Strategic Studies*, octobre 2019.
- GIRAUD Vincent, « Les relations politico-militaires britanniques et la malédiction de Huntington », un papier (non publié) du CHEM, 2015.
- JENKINS Simon, « Cabinet secretary defends David Cameron's Libya record », *The Guardian*, 14 septembre 2016 (www.theguardian.com/politics/2016/sep/14/cabinet-secretary-defends-cameron-good-process-over-libya).
- JENKINS Simon, « Our Leaders are hooked on the Narcotic of Glory. That's why we rush to War », *The Guardian*, 14 septembre 2016.
- KING Anthony, « Understanding the Helmand campaign: British military operations in Afghanistan », *International Affairs*, vol. 86, n° 2, mars 2010, p. 311-332.
- LEVENE (Lord), *Defence Reform: An independent report into the structure and management of the Ministry of Defence*, Ministry of Defence, 2011, 82 pages (<https://assets.publishing.service.gov.uk/>).
- MCKERAN William, « Fusion Doctrine: One Year On », RUSI, 8 mars 2019 (<https://rusi.org/>).
- RICHARDS David, *Taking Command, The Autobiography*, Headline, 2014, 384 pages.
- RICKETS Peter, « Virtuous Decision Making in War: 'The Good Operation' », *RUSI Newsbrief*, vol. 38 n° 1, février 2018 (https://rusi.org/sites/default/files/20180209_rusi_newsbrief_vol.38_no.1_roberts_web.pdf).
- SHEFFIELD Gary, *A Short History of the First World War Army*, Oneworld, 2014, 208 pages.
- STRACHAN Hew, *Politics of the British Army*, Oxford, 1997, 322 pages.
- STRACHAN Hew, « *The Direction of War: Contemporary Strategy in Historical Perspective* », Cambridge, 2013, 338 pages.
- WAAL (DE) James, « Depending on the Right People; British Political Military Relations 2001-2010 », Chatham House, novembre 2013 (www.chathamhouse.org/publications/papers/view/195630).
- DEFENCE COMMITTEE « Questions 302-343 to General Sir Rupert Smith » Sixth Report of Session 2010-2012 HC761, 3 août 2011 (<https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmdfence/761/761.pdf>).
- DEFENCE COMMITTEE ENQUIRY ON DECISION MAKING IN DEFENCE POLICY, « Oral evidence of Sir Sherard Cowper-Coles », 16 décembre 2014 (<http://data.parliament.uk/>).
- HOUSE OF COMMONS' FOREIGN AFFAIRS COMMITTEE, « Libya: Examination of Intervention and Collapse and the UK's Future Policy Options », 6 septembre 2016, 49 pages (<https://publications.parliament.uk/>).
- HOUSE OF COMMONS' PUBLIC ADMINISTRATION AND CONSTITUTIONAL AFFAIRS COMMITTEE, *Lessons still to be learned from the Chilcot Inquiry*, 27 février 2017, 44 pages (<https://publications.parliament.uk/>).
- HOUSE OF LORDS CONSTITUTION COMMITTEE 2nd report of session 2013-2014, *Constitutional Arrangements for the Use of Armed Force*, 24 juillet 2013, 26 pages (<https://publications.parliament.uk/>).
- MINISTRY OF DEFENCE, *The Good Operation, A Handbook for those Involved in Operational Policy and its Implementation*, 2017, 62 pages (<https://assets.publishing.service.gov.uk/>).

Alliés, partenaires, frères d'armes : la coopération militaire franco-danoise

Joachim, PRINCE DE DANEMARK

Colonel de l'armée de terre du Danemark, auditeur de la 69^e session du CHEM.

La coopération entre la France et le Danemark, qui se structure progressivement, présente des opportunités de bénéfices stratégiques pour les deux Nations, notamment dans le domaine de la défense. Depuis la guerre civile en Yougoslavie, les armées de terre française et danoise entretiennent une coopération de plus en plus étroite, source de bénéfices mutuels. La coopération militaire franco-danoise s'est également considérablement renforcée depuis quelques années dans les deux autres milieux classiques (maritime et aérien). Cela a permis d'accroître l'interopérabilité et de développer les échanges à tous les niveaux, que ce soit en opérations ou lors de périodes de planification et d'entraînement.

La proximité des armées, leur estime professionnelle réciproque, ainsi que des intérêts mutuels pourraient conduire naturellement à un élargissement de cette coopération aux nouveaux espaces de conflictualité. Cette dynamique devrait amener les armées des deux pays à davantage se connaître et à partager leurs bonnes pratiques.

Ainsi, la France peut apporter son expertise militaire et intégrer toujours plus d'unités danoises dans ses opérations pour leur permettre de rester le plus opérationnelles possible. De son côté, le Danemark peut, sur le plan stratégique, aider la France au sein de l'Otan vis-à-vis de partenaires qui la mécomprennent ou ne voient souvent que de l'arrogance dans sa stratégie. Sur le plan tactique, il pourrait aussi apporter des capacités clés que la France ne possède pas en quantité suffisante.

Après une mise en perspective historique des relations entre les deux pays, puis une présentation des coopérations actuelles, nous évaluerons les enjeux géopolitiques communs. Enfin, nous mènerons une réflexion sur la manière dont la coopération entre la France et le Danemark pourrait encore monter en puissance, notamment dans les domaines de lutte liés aux nouveaux espaces de confrontation, l'espace exo-atmosphérique et le cyber.

Repères pour une histoire commune méconnue

Comme le remarquait avec humour le président Mitterrand dans l'une de ses dernières allocutions publiques ⁽¹⁾, le Danemark est la seule Nation européenne avec laquelle la France n'a jamais été en conflit. Il faut bien entendu rappeler au lecteur averti qu'au IX^e siècle, époque des sièges de Paris par les Vikings ⁽²⁾, le Danemark ne constituait pas encore une Nation à proprement parler... C'est à la fin du X^e siècle que le Danemark, comme la France, commence à apparaître en tant que tel. Bien que les Français l'ignorent le plus souvent, il va devenir une puissance dominante de l'espace baltique et un acteur majeur de la scène européenne jusqu'au début du XIX^e siècle. Cette situation repose sur le contrôle de la Suède et de la Norvège à la fin du Moyen-Âge, puis de la seule Norvège par la suite, ce qui assure au Danemark une assise territoriale bien supérieure à celle qui est aujourd'hui la sienne.

Durant ce quasi-millénaire, la paix qui règne entre les deux pays est essentiellement liée au fait que leurs intérêts et les menaces qui pèsent sur eux sont différents. La France est ainsi d'abord focalisée sur l'intérieur du pays et ses frontières immédiates, l'outre-Manche, l'espace germanique et les péninsules italienne et ibérique alors que les intérêts danois se concentrent, pour leur part, dans l'espace baltique et en Atlantique Nord (îles Féroé, Islande, Groënland). Si dans les années 1640, à la fin de la guerre de Trente Ans, le Danemark et la France participent tous deux, pour la première fois, à un conflit dans des camps opposés, ils ne s'affrontent pas directement. Il en sera de même avec la guerre de Hollande (1672-1678). Par la suite, le Danemark reste à l'écart de tous les grands conflits européens dans lesquels la France joue un rôle majeur. Les deux pays ne sont pas davantage des compétiteurs outre-mer, en dépit de leur implication respective dans l'expansion coloniale.

Au début du XIX^e siècle, le Danemark, État neutre au début des guerres napoléoniennes, est attaqué par la Grande-Bretagne en avril 1801, puis de nouveau en août 1807. Un traité d'alliance est alors signé entre Copenhague et Paris en octobre de la même année. Une première dans l'histoire des deux pays, mais elle ne leur porte pas chance. Cette alliance inédite conduit à l'écroulement financier et à la défaite diplomatique complète du Danemark en 1815, entraîné dans sa chute par l'effondrement de la France impériale. Le Royaume y perd le contrôle de la Norvège au profit de la Suède et entre dans une période de déclin relatif.

Dans ce nouveau contexte, l'histoire militaire géostratégique des deux pays se bâtit en parallèle. Le Danemark reste désormais à l'écart de l'expansion outre-mer dans laquelle la France continue de jouer un rôle majeur. Un point commun rapproche néanmoins les deux pays : ils sont tous les deux confrontés à la montée en puissance prussienne, qui aboutit à l'unification de l'Allemagne et à la proclamation de l'Empire en janvier 1871, à Versailles. Pour Paris comme Copenhague, cela se traduit par une

⁽¹⁾ MITTERRAND François, « Discours sur le programme de la présidence française de l'Union européenne, notamment en matière d'élargissement, d'union économique et monétaire, d'organisation de l'Europe sociale, d'identité culturelle et de sécurité », Parlement européen, Strasbourg, 17 janvier 1995 (www.elysee.fr/).

⁽²⁾ Quatre sièges se succèdent entre 845 et 887.

défaite humiliante. À Berlin, la colonne de la Victoire (*Siegssäule*) rappelle la victoire allemande lors de la guerre des Duchés de 1864 comme lors de la guerre de 1870-1871.

Pendant la Première Guerre mondiale, la neutralité du Danemark lui épargne l'hécatombe et les atrocités subies par la France, même si quelque 35 000 soldats allemands d'origine danoise ⁽³⁾ sont enrôlés de force dans l'armée du Kaiser, à l'instar de ce qui se passe en Alsace-Moselle : 5 000 trouveront la mort et ceux qui seront fait prisonniers de guerre en France connaîtront des conditions de détention que beaucoup jugeront respectueuses, voire « quasi-amicales ». Si le Danemark ne participe pas à la Conférence qui aboutit au Traité de Versailles (1919), il est parmi les membres fondateurs de la Société des Nations (SDN) aux côtés de la France, un engagement conjoint inédit au service de la paix et de la sécurité dans l'histoire des deux pays. Son premier président est le Français Léon Bourgeois de 1920 à 1921 ; un Danois, Herluf Zahle, le sera de 1928 à 1929.

En 1940, les destins des deux pays se révèlent de nouveau parallèles : ils sont envahis au printemps par les forces du III^e Reich, avant d'être occupés. En août 1943, la flotte danoise se saborde pour éviter de tomber aux mains allemandes, à l'exemple d'une partie de la Marine française à Toulon, en novembre 1942. Si la libération du territoire est acquise pour l'essentiel fin 1944 dans l'Hexagone, les Danois doivent attendre mai 1945 pour que cesse l'occupation.

À l'issue de la guerre, les deux pays participent ensemble à la conférence de San Francisco et adhèrent à la nouvelle Organisation des Nations unies (ONU). Cependant, cette fois, le Danemark va plus loin et rompt avec la politique de neutralité qui était la sienne depuis la fin du XIX^e siècle : une différence fondamentale avec la France disparaît. Avec elle, le Danemark est l'un des neuf pays signataires du Traité de l'Atlantique Nord, le 4 avril 1949, à Washington. Cet engagement va devenir structurant pour Paris comme Copenhague et leur offrir un terrain de rencontre inédit en matière de défense. Officiers et diplomates travaillent désormais ensemble dans ce cadre et, jusqu'en 1967, bien souvent à Paris même, où est installé le siège politique et militaire de l'Alliance. Néanmoins, appartenant pour l'essentiel à des commandements régionaux distincts, les forces armées des deux pays ont peu l'occasion d'interagir, d'autant que l'Otan n'est pas engagée militairement avant la fin de la guerre froide.

Le nouveau contexte géostratégique va graduellement conduire à un approfondissement de la coopération militaire des deux Nations. Si le Danemark, contrairement à la France, ne participe pas à la guerre du Golfe, il est très vite engagé avec elle dans les opérations de maintien et d'imposition de la paix en ex-Yougoslavie, que ce soit au sein des forces de l'ONU (*Forpronu*, 1992-1995 ⁽⁴⁾) ou de l'Otan (*IFOR*, 1995-1996 ; *SFOR*, 1996-2004 ; *KFOR* ⁽⁵⁾, 1999-2014). Par la suite, cet engagement commun est

⁽³⁾ Les duchés de Schleswig et de Holstein ont été conquis par la Prusse en 1864 ; un tiers de la population du Schleswig se considère toujours comme danoise cinquante ans après. De ce fait, en 1920, la moitié nord du Schleswig retourne au Danemark après référendum.

⁽⁴⁾ C'est à cette occasion que les forces danoises sont engagées pour la première fois depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale : bataille de Saraci-Kalesija, près de Tuzla (Bosnie), 29-30 mai 1994.

⁽⁵⁾ *Forpronu* : Force de protection des Nations unies ; *IFOR* : Implementation Force ; *SFOR* : Stabilization Force ; *KFOR* : Kosovo Force.

Alliés, partenaires, frères d'armes :
la coopération militaire franco-danoise

étendu, pour la première fois, en dehors du théâtre européen, à l'occasion de la guerre en Afghanistan (*ISAF* ⁽⁶⁾, 2001-2014), guerre contre le terrorisme (*CTF-150* ⁽⁷⁾ depuis 2002), puis des opérations de la coalition internationale en Irak et en Syrie contre l'État islamique (depuis 2014).

Ces engagements se font dans le cadre de larges coalitions qui rassemblent de nombreux pays. Toutefois – il faut le souligner –, c'est la première fois dans leur histoire que forces françaises et danoises se retrouvent impliquées conjointement dans des opérations. Sur la base de l'interopérabilité acquise durant des décennies au sein de l'Otan, il en résulte un approfondissement inédit des relations humaines et professionnelles entre militaires des deux pays. Déployés côte à côte pendant plus de dix ans au Kosovo – le bataillon danois est ainsi intégré à la brigade française de la *KFOR* –, les militaires des deux Nations développent à cette occasion des relations empreintes de fraternité d'armes et de respect mutuel, dans le cadre d'une éthique partagée.

C'est ainsi d'abord dans l'Otan que s'opère ce rapprochement franco-danois. L'organisation demeure, aujourd'hui encore, l'instance de coopération privilégiée entre les deux pays dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse du contre-terrorisme, de la lutte contre la piraterie, de la cyberdéfense ou des exercices conjoints. Copenhague a en effet choisi de demeurer à l'écart de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) développée par l'UE durant la même période, et dont Paris est un promoteur actif. Cependant, une toute première collaboration non-onusienne et non-otanienne entre les deux pays voit le jour en 2013 lors du lancement de l'opération *Serval* au Mali. Le Danemark soutient l'engagement français avec l'envoi d'une composante de transport aérien (Lockheed *C-130J Super Hercules*) pendant la première année d'opérations. Cette démarche se traduit, en juin 2014, par la signature d'une lettre d'intention qui prévoit l'intensification de la coopération franco-danoise dans les domaines stratégique, opérationnel et capacitaire ⁽⁸⁾. Ce document constitue une première dans l'histoire des deux pays qui, depuis, ont choisi d'approfondir cette nouvelle dynamique.

Aujourd'hui, une coopération militaire franco-danoise d'une importance inédite

La coopération franco-danoise se concrétise dans tous les milieux traditionnels de la guerre et sur tous les théâtres où les armées occidentales sont engagées. C'est un partenariat sans équivalent pour les deux pays. Il est d'ailleurs regrettable que cette situation soit si méconnue et ne serve pas davantage d'exemples en Europe.

- Dans la Bande sahélo-saharienne (BSS) :
 - Depuis 2014, le Danemark participe à la *Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (Minusma, ONU)* avec une composante de transport aérien (*C-130J*), en alternance avec d'autres pays européens.

⁽⁶⁾ *ISAF* : Force internationale d'assistance à la sécurité.

⁽⁷⁾ *CTF-50* : Force opérationnelle [navale] combinée 150.

⁽⁸⁾ AMBASSADE DE FRANCE AU DANEMARK, « Défense : rapprochement franco-danois » (<https://dk.ambafrance.org/>).

Alliés, partenaires, frères d'armes :
la coopération militaire franco-danoise

De mars 2015 à octobre 2016, le commandement de la mission était danois et un contingent de forces spécialisées dans le renseignement y était déployé.

- En soutien de l'opération *Barkhane*, une composante de deux hélicoptères de transport lourd (une capacité qui fait défaut à la France) du type Agusta-Westland *EH101 Merlin* de l'armée de l'air danoise est basée à Gao au Mali, depuis la fin 2019, pour une durée d'un an.
- Le 27 mars 2020, un accord politique est signé entre treize ministres de la Défense – dont ceux du Danemark et de la France – qui sera ensuite ratifié par le parlement danois, pour déployer des forces spéciales dans le cadre d'une *task-force* nommée *Takuba*. Cette force européenne sous commandement français viendra appuyer l'opération *Barkhane* et les efforts de la France pour stabiliser la région, mais aussi renforcer la capacité des armées des pays du G5 Sahel (Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad) à lutter contre le terrorisme.

Les missions sur le théâtre de la BSS perdureront vraisemblablement encore plusieurs années et seront donc le théâtre principal de la coopération entre les armées de terre danoise et française : la vision géostratégique des deux pays y est commune et l'interopérabilité opérationnelle des troupes, ainsi que la complémentarité stratégique y sont tangibles.

- Dans le domaine maritime, le Danemark a une forte tradition héritée de son histoire et de sa géographie. Aujourd'hui, plus de 50 entreprises spécialisées dans le secteur – dont Maersk, le numéro un mondial du transport maritime –, font la richesse du pays : la sécurité des voies d'approvisionnement constitue évidemment un enjeu de premier plan pour le pays. La coopération avec la France dans le domaine naval s'impose donc naturellement pour protéger les intérêts communs aux deux nations.

Ainsi, au printemps 2020, le Groupe aéronaval (GAN) français a été déployé en Atlantique Nord et en mer Baltique dans le cadre de la mission *Foch* ⁽⁹⁾, accompagné de la frégate danoise *Niels Juel*. Cette intégration faisait suite à la mission *Clemenceau*, au printemps 2019, qui avait déjà vu cette même frégate déployée au sein du GAN pendant trois mois. À partir du mois de septembre 2020, une frégate danoise participera dans le détroit d'Ormuz à l'opération *EMASOH* (*European Maritime Awareness in the Strait Of Hormuz*) ou *Agenor*, lancée par la France au premier trimestre 2020.

La coopération franco-danoise dans le domaine maritime est probablement celle qui se fait le plus aisément, tant les intérêts des deux pays sont imbriqués et les modalités de mise en œuvre aisées, sans difficultés politiques majeures.

- Comme de nombreux pays de sa taille, le Danemark mène une politique active au sein de l'Alliance atlantique et dans de nombreuses coalitions, pour développer un effet de levier sans lequel il ne pourrait pas faire valoir seul ses vues et ses intérêts.

⁽⁹⁾ La mission *Foch* a pris fin après seulement 6 semaines, suite à la contamination d'un tiers de l'équipage du porte-avions par le coronavirus.

Alliés, partenaires, frères d'armes :
la coopération militaire franco-danoise

Ainsi, bien que ne pouvant pas prendre part aux projets de la PSDC de l'Union européenne (UE) ⁽¹⁰⁾, le Danemark soutient fermement les efforts de renforcement de l'UE comme acteur mondial de la sécurité et de la défense. Copenhague contribue ainsi au Fonds européen de défense (FED), notamment par l'intermédiaire du Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense (EDIDP). Le Danemark est également membre fondateur de l'Initiative européenne d'intervention (IEI), lancée par la France en 2017. Enfin, Copenhague a demandé un statut d'observateur à l'Agence européenne de défense (AED).

Le Danemark et la France partagent également la charge de la réassurance de l'Otan, en prenant part à l'opération *enhanced Forward Presence (eFP)* en Europe de l'Est : ils déploient ainsi régulièrement des troupes en Estonie.

Les deux pays partagent une même vision pragmatique concernant la participation aux alliances et aux coalitions. Cette vision repose sur une série d'éléments : une structure incontournable avec l'Otan, une perception commune de la nécessité de défendre les frontières externes européennes, une stratégie majoritairement commune pour la défense des idéaux démocratiques et des capacités complémentaires. Seul le développement d'une véritable autonomie défensive européenne reste un sujet sur lequel le Danemark et la France ne sont pas en phase.

Les grands enjeux communs

Le Danemark et la France ont une perception identique des grands enjeux.

- **En Afrique** tout d'abord, il est évident depuis plusieurs années que les pays pauvres et notamment les États faibles peuvent devenir des berceaux de terrorismes de toute nature et aux multiples objectifs. Loin des idées reçues, les attentats et les afflux de réfugiés en 2015 ont montré que la déstabilisation de pays, aussi lointains soient-ils, pouvait constituer un problème majeur pour l'ensemble de la communauté européenne. Les pays de la BSS sont notamment victimes de maints conflits internes et transfrontaliers depuis, déjà, plus de cinq ans. Certaines régions de ces pays ne sont *de facto* plus sous le contrôle de leur gouvernement, et certains États sont si fragiles que l'on peut craindre leur effondrement pur et simple. Sans l'intervention militaire, initialement exclusivement française (*Serval*), mais devenue une coalition internationale depuis et à un échelon régional (*Barkhane*), cette crainte se serait vraisemblablement concrétisée au Mali. Il est probable cependant que, sans le maintien de forces militaires européennes en appui des autorités souveraines, cette menace ne perdure encore longtemps.

L'insécurité de cette région, la pauvreté ainsi que l'instabilité politique provoquent des déplacements internes significatifs, concentrant ainsi sur des zones déjà

⁽¹⁰⁾ Le refus populaire danois du Traité de Maastricht lors du référendum en mai 1992 a forcé le gouvernement à obtenir un compromis, l'Accord d'Édimbourg (décembre 1992), adopté par référendum l'année suivante. Par conséquent, le Danemark ne peut participer aux opérations militaires au sein de l'Union européenne, pas plus qu'aux développements et acquisitions capacitaires. Pour autant, ces réserves ne bloquent pas le développement d'une coopération toujours plus étroite avec les autres pays de l'UE.

surpeuplées de nombreux réfugiés, ce qui intensifie les tensions existantes entre les groupes ethniques et amplifie les phénomènes migratoires vers le continent européen. Cette dynamique provoque ensuite une fracture politico-démocratique particulièrement dangereuse au sein de l'Union européenne ⁽¹¹⁾. Simultanément, et par voie de conséquence, ces conditions sont très favorables aux groupes terroristes anti-occidentaux et leur permettent de garder des zones-refuges où ils évoluent en toute impunité, comme cela avait été le cas pour l'Afghanistan avant 2002.

Le Danemark partage cette appréciation de situation avec la France et souhaite participer activement à la solution globale, dont une partie passe par l'intervention militaire dans la BSS. L'apprentissage, la compréhension et l'appréciation des opérations militaires sur ce théâtre sont néanmoins différents des opérations conduites auparavant par les armées danoises (Kosovo, Afghanistan, Irak). Il s'agit donc d'intégrer les réalités de cet environnement particulier, en lien direct avec les unités françaises, mais aussi africaines, pour acquérir au plus tôt le maximum d'efficacité opérationnelle.

- **Dans le domaine maritime** : la France possède la deuxième Zone économique exclusive (ZEE) du monde et ses territoires sur tous les océans du globe font d'elle une grande Nation maritime. Les intérêts français dans le secteur de la mer sont solidement représentés dans le domaine de la marine marchande, mais aussi parmi les compagnies de croisière ou encore dans l'exploitation pétrolière *offshore*. Par ailleurs, le secteur de la construction navale est très important, réalisant un chiffre d'affaires de 7,5 milliards d'euros en 2019 pour 42 000 emplois ⁽¹²⁾. Cependant, au-delà de ses intérêts commerciaux propres, la France cherche à préserver le droit de libre navigation dans les eaux internationales. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, elle entretient une présence navale dans de nombreuses zones grâce aux bâtiments de la Marine nationale.

Le Danemark, cinquième Nation maritime du monde avec une flotte marchande dépassant 65 millions de tonnes brut et sans aucun doute au premier rang si on rapporte ce tonnage par habitant (5,8 M d'habitants) ⁽¹³⁾, partage cette vision avec la France. Il n'a donc pas hésité à soutenir les efforts entrepris par la communauté internationale pour assurer la liberté de navigation et offrir des mesures de protection contre la piraterie et le terrorisme, dans le golfe d'Aden et la mer d'Arabie ainsi que dans le golfe de Guinée. La liberté du commerce, le passage sans entraves de marchandises et, surtout, la sécurité des vies sont fondamentaux pour des pays démocratiques tels que la France et le Danemark. De fait, et quelle que soit sa puissance militaire, un pays aux intérêts maritimes doit manifester sa volonté de défendre à la fois ses intérêts et ses idéaux.

- **Dans le Grand Nord** enfin. L'Arctique, domaine stratégique pour le Danemark, est également un sujet que la France suit activement et pour lequel elle manifeste un grand intérêt. Assurant la souveraineté, la diplomatie internationale et la

⁽¹¹⁾ Cette fracture s'est accentuée. Elle est apparue au grand jour au mois d'avril 2020 durant la crise du Covid-19.

⁽¹²⁾ GODOY HILARIO Paul Manuel, « Chiffre d'affaires annuel du secteur de la construction navale en France de 2008 à 2017 », Statista, 12 juillet 2019.

⁽¹³⁾ Source : IHS Markit, *Sea-web*, juin 2019. En comparaison, pour la France c'est 428 navires pour environ 6,4 M de tonnes brut (www.ecologique-solaire.gouv.fr/marine-marchande-en-france).

politique de défense de l'ensemble du territoire du Groenland et de sa ZEE ⁽¹⁴⁾, le Danemark doit faire face à des enjeux complexes. D'abord, le territoire groenlandais, sa ZEE, son sous-sol, sa population et son économie fragiles sont devenus l'objet de nombreuses convoitises géopolitiques. Ensuite, la « réémergence » du bras de fer entre grandes puissances militaires implique presque mécaniquement le Grand Nord, qui joue un rôle crucial en matière de défense comme de dissuasion. Enfin, les changements climatiques ouvrent dans cette zone de nouvelles opportunités économiques et de nouveaux corridors commerciaux. Cependant, le défi le plus important est celui des relations de « grand frère » avec une jeune démocratie ⁽¹⁵⁾ et un peuple dont un tiers des habitants rêve d'indépendance ⁽¹⁶⁾.

De son côté, la France est historiquement présente dans le Grand Nord depuis plus de cent-cinquante ans. Sa présence était scientifique au début, et ce n'est que vers la fin des années 1990 que ses efforts se sont peu à peu portés vers l'industrie pétrolière en particulier, et les minerais en général. Depuis une dizaine d'années, les intérêts de la France relèvent aussi bien du secteur privé que de l'État. Par exemple, dans le secteur pétrolier, le groupe Total concentre ses intérêts dans l'Arctique russe, après avoir abandonné les côtes groenlandaises depuis la crise financière de 2008 ⁽¹⁷⁾. Autres acteurs du secteur privé, les compagnies maritimes, notamment celles offrant des croisières touristiques, sillonnent les eaux du Groenland depuis une dizaine d'années.

La France montre également son intérêt pour l'Arctique à travers l'action de la Marine nationale : Paris a adopté une nouvelle feuille de route nationale en 2016 afin de répondre aux défis relatifs à la mutation de l'espace maritime boréal. La construction du brise-glace *Astrolabe* et sa mise en service – initialement au large de l'Antarctique – sont le précurseur d'une capacité nationale pour assurer et affirmer les intérêts de la France, de l'Europe et de la liberté de navigation partout dans le monde. La coopération et les entraînements conjoints réguliers avec les forces armées danoises permettent à la France d'améliorer son expérience de l'Arctique. En 2018 a ainsi eu lieu la première édition de l'exercice annuel *Sarex Argus*, composé d'une série d'opérations de recherche et de sauvetage au large de Nuuk (capitale du Groenland). C'était le premier exercice bilatéral franco-danois conduit à cette échelle dans la zone Arctique et nul doute qu'il ouvre la voie à des coopérations régulières dans une partie du monde dont le réchauffement climatique va significativement accroître l'intérêt géostratégique. Il suffit pour cela de rappeler les récentes déclarations du président des États-Unis, Donald Trump, sur le Groenland ⁽¹⁸⁾. L'enjeu prioritaire de cette région est bien de s'assurer de la liberté de navigation ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁴⁾ 2 271 000 km², 15^e rang mondial.

⁽¹⁵⁾ Le Groenland a obtenu, le 21 juin 2009, un statut d'autonomie renforcée, avec un gouvernement et un parlement propre.

⁽¹⁶⁾ JACOBSEN Marc, KNUDSEN Rebekka J. et ROSING Minik T., « Kalaallit pilluaritsi: Perspektiver på 10 års Selvstyre, 40-året for Hjemmestyrets indførelse og vejen til selvstændighed », *Politik* vol. 22, n° 1, 2019 (<https://tidsskrift.dk/>).

⁽¹⁷⁾ LAUREK, « Le PDG de Total refuse le forage en Arctique », *Le monde de l'énergie*, 1^{er} octobre 2012 (www.lemondedelenergie.com/la-pdg-de-total-refuse-le-forage-en-arctique/2012/10/01/).

⁽¹⁸⁾ En août 2019, le Président américain a évoqué l'intérêt des États-Unis de littéralement acheter le Groenland, provoquant des échanges sur *Twitter* pendant une semaine avec la Première ministre danoise devant le monde entier : cf. RESTUCCIA Andrew, « Trump Confirms Interest in Greenland », *The Wall Street Journal*, 18 août 2019.

⁽¹⁹⁾ Convention des Nations unies sur le droit de la mer (Montego Bay), Article 87 « Liberté de la haute mer » (www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf).

La coopération dans les nouveaux espaces

Le domaine cyber

La responsabilité de l'État à défendre son territoire, son peuple et ses intérêts vitaux s'applique depuis l'entrée dans l'« âge numérique » à un nouvel espace de confrontation non-tangible et pourtant bien réel : le cyberspace. Il s'agit d'un champ de bataille très actif et en mutation perpétuelle, où l'ennemi peut être aussi bien un individu qu'une entité gouvernementale ciblant tout et tout le monde, et utilisant une large gamme de modes d'action. Entre vol de propriété privée, chantage, sabotage de service public ou infiltration des réseaux numériques des forces armées adverses, ces modes d'action peuvent bien entendu se combiner à l'infini. La garantie de protection que l'État doit à chaque citoyen, mais aussi à chaque entreprise, contre les menaces cyber, est devenue fondamentale au XXI^e siècle. Cependant, au-delà des menaces contre les intérêts privés, la société est surtout confrontée aux menaces contre les services publics, telle la perturbation des infrastructures critiques (eau, électricité, gaz, télécommunications, réseaux commerciaux). Un adversaire clandestin pourrait ainsi paralyser momentanément une société dite avancée, en ciblant un ou plusieurs sites vitaux. Une atteinte simultanée des systèmes numériques des armées provoquerait, en outre, une large neutralisation du système de défense et la déstabilisation, voire la fracturation, de cette société.

Le monde entier a été surpris par la gravité de la pandémie du coronavirus durant le premier trimestre 2020. La stupéfaction générale, l'incrédulité croissante à l'égard de nos sociétés démocratiques, jugées inaptes à faire face à cette menace par certains, et finalement les actions frénétiques pour maîtriser la situation ont dévoilé à quel point les sociétés modernes restent fragiles... À l'heure actuelle, cette crise n'a pas encore été surmontée et nul doute qu'elle laissera des traces durables sur les économies et dans les mentalités.

Un scénario parallèle dans le monde virtuel de l'espace numérique est tout aussi vraisemblable. Nous sommes déjà victimes d'attaques cyber au quotidien ! Les conséquences n'en seraient pas mesurables si les moyens de défense n'étaient pas déjà en place. En France, ce défi a été érigé au rang de priorité nationale par le *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* de 2013 ⁽²⁰⁾. La Loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 prévoit de renforcer les capacités en matière de prévention, de détection et d'attribution des attaques, notamment grâce à un investissement de 1,6 Md€ et au recrutement de 1 000 cybercombattants supplémentaires ⁽²¹⁾. Le Comcyber (Commandement des forces de cyberdéfense des armées françaises) a vu le jour en 2017 et constitue la preuve que les armées françaises prennent ces menaces clandestines très au sérieux. Par sa nature, le cyberspace est lié avec l'espace exo-atmosphérique et, par voie de conséquence, avec la dissuasion nucléaire.

⁽²⁰⁾ *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*, 2013, p. 7 (www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr).

⁽²¹⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES, « Loi de programmation militaire 2019-2025 : textes officiels », 16 février 2018, p. 31 du rapport annexé (www.defense.gouv.fr).

Alliés, partenaires, frères d'armes :
la coopération militaire franco-danoise

Bien que le Danemark ait connu des attaques cyber massives depuis des années ⁽²²⁾ et qu'il en subisse au quotidien comme la France, sa défense cyber nationale dépend du Service de renseignement de la Défense (*Forsvarets Efterretningstjeneste*). Le bureau en charge de la défense dans l'espace cyber, le Centre de cybersécurité (*Center for Cybersikkerhed*), compte environ 100 personnes, mais reste davantage une agence de nature consultative qu'une véritable unité militaire. Le bureau est ainsi chargé de la fonction connaissance et anticipation dans le milieu numérique, de la consultation et du conseil vis-à-vis des corps gouvernementaux, des services d'infrastructures critiques et des plus grandes entreprises privées d'intérêt national, et enfin des analyses et des opérations cyber défensives. La coopération avec les services et les armées cyber alliés est primordiale pour le succès de ce bureau. Un rapprochement et une coopération étendue avec ses homologues de premier rang – comme la France – serait donc pertinente : il y a probablement là une zone de coopération à étendre.

L'espace exo-atmosphérique : la course vers un nouvel horizon

Les enjeux de l'espace exo-atmosphérique sont devenus multiples. Du point de vue pacifique et philosophique, l'Espace doit être ouvert à tous et non-militarisé. Du point de vue de la défense, aucun mouvement, aucune action militaire ne se fait sur terre sans communication et sans renseignement à partir de l'Espace. Un troisième enjeu est celui du *New Space* qui conduit à une forte commercialisation de l'Espace, un phénomène qui ne semble pas connaître de stagnation, tant les investissements y sont massifs. Enfin, l'enjeu environnemental est également en croissance quasi exponentielle : les débris ⁽²³⁾ dans l'orbite basse (200-2 000 km d'altitude) menacent ainsi son exploitation et les vols habités.

Dès les années 1950, la France fut une des nations pionnières dans la course à l'Espace, un engagement qui s'est renforcé au fil des années car il s'agissait notamment d'assurer la dissuasion nucléaire dont la maîtrise est étroitement liée à l'espace exo-atmosphérique. Avec la création en 1961 du Centre national des études spatiales (Cnes), la France a regroupé l'ensemble de ses activités spatiales dans un établissement public unique. Le programme français a bénéficié, par ailleurs, d'investissements importants dès le départ, compte tenu de la volonté d'atteindre une autonomie nationale. Cela lui a permis de jouer un rôle moteur lorsqu'une véritable politique spatiale européenne s'est mise en place avec la création, fin 1960, de la Commission préparatoire européenne pour la recherche spatiale (Copers). Ses travaux ont débouché sur la fondation, en 1962, du Conseil européen de recherches spatiales (CERS/ESRO) puis, l'année suivante, du Centre européen pour la construction de lanceurs d'engins spatiaux (Cecles/ELDO). L'ensemble a été fusionné une dizaine d'années plus tard au sein de l'Agence spatiale européenne (ASE/ESA) créée en 1975. Le Cnes met en œuvre la

⁽²²⁾ CENTER FOR CYBERSIKKERHED, « Undersøgelsesrapporter fra CFCs » [rapports d'enquête] (<https://fe-ddis.dk/>).

⁽²³⁾ *United States Strategic Command* : 34 000 objets > 1 m. Cf. AEROSPACE, « Space Debris and Space Traffic Management », 14 novembre 2018 (<https://aerospace.org/article/space-debris-and-space-traffic-management>). AGENCE SPATIALE EUROPÉENNE (ESA), « Distribution of Space Debris in Orbit around Earth », février 2019 (www.esa.int/) : 900 000 objets > 1 cm et 130 000 000 objets > 1 mm.

Alliés, partenaires, frères d'armes :
la coopération militaire franco-danoise

politique spatiale française et dispose à cet effet d'un budget important (2 780 M€ en 2020), dont 35-40 % sont versés à l'ESA, ce qui fait de la France le plus gros contributeur de cette agence. En outre, le budget spatial civil demeure le second au monde, uniquement dépassé par celui de l'agence spatiale américaine, la NASA.

Le Danemark s'est joint aux programmes spatiaux au début des années 1960 en participant, avec la France, à la création de la Copers, puis à celle du CERS. Toutefois, contrairement à la France, l'intérêt initial danois pour l'Espace était purement scientifique et civil, sans ambition militaire et d'autonomie nationale. De ce fait, le Danemark ne rejoindra pas le Ceeles, dont la France est un acteur essentiel. Par contre, le Royaume sera, dès le départ, de l'aventure de l'ESA. La poursuite de ces efforts en matière spatiale a mené à une collaboration continue entre secteurs industriels et universitaires, classant le Danemark comme la 21^e puissance spatiale mondiale en 2018 ⁽²⁴⁾.

Malgré l'intérêt croissant de l'industrie spatiale danoise, l'ambition de la classe politique demeure faible à ce jour. Sans même prendre en compte les enjeux militaires, la défense des intérêts commerciaux ou le maintien d'une libre navigation spatiale ne semblent pas être à l'ordre du jour politique actuellement.

En revanche, du côté de la France, la création du Commandement de l'espace en septembre 2019, soutenu par un budget de 3,6 Md€ pour la LPM 2019-2025, montre les efforts consacrés à défendre les intérêts français dans l'Espace. Au vu de ceux de l'UE, il serait pertinent d'envisager l'établissement d'un commandement européen indépendant de toute alliance militaire ou politique permettant aux pays neutres de l'Europe d'en faire part. La synergie des collaborations scientifiques dans le domaine spatial civil devrait pouvoir être répliqué dans le domaine militaire au bénéfice de toutes les Nations participantes. Pour de petits pays – tel le Danemark – n'ayant pas les moyens budgétaires d'établir un programme de défense spatial en propre, une telle initiative répondrait à leurs besoins. Une co-localisation, voire à terme une fusion, avec le Commandement de l'espace français soulignerait l'autonomie européenne dans ce domaine face aux grands compétiteurs mondiaux.

Apprendre et appliquer des nouvelles pratiques

Les pratiques cinétiques terrestres

La « pratique de la guerre » – la façon dont un soldat doit exercer son métier – dépend du théâtre et du champ de bataille. Ainsi, le combat urbain diffère de celui en terrains ouverts, montagneux, etc. Chaque pays prépare ses armées selon son terrain, son espace aérien et sa zone maritime pour sa propre défense. Ensuite, il planifie les opérations de ses armées selon ses intérêts propres et ses obligations, indépendamment ou dans le cadre d'une alliance. Vue sous l'angle français, cette pratique s'est manifestée depuis l'ère coloniale et reste en vigueur là où la présence militaire française a perduré :

⁽²⁴⁾ Entretien de l'auteur avec Kaj JUUL-PEDERSEN, *space advisory board DTU Space* (Université Polytechnique du Danemark, Espace), janvier 2020.

l'Afrique francophone, en premier lieu. Ceci a fait des forces armées françaises de véritables spécialistes de ce théâtre : même une armée plus nombreuse et puissante ne saurait s'adapter à cette façon d'œuvrer sans le soutien, la connaissance et le recul de son homologue français.

D'un point de vue stratégique européen, il est largement reconnu qu'afin de faire face aux grands défis du futur, particulièrement les flux migratoires, il faudra mener des opérations d'appui à nos partenaires africains, et non pas attendre l'arrivée de migrants illégaux sur le Vieux Continent. Stabiliser les pays et les États concernés peut se réaliser avec de nombreux moyens, dont l'action militaire contre le terrorisme ou le soutien des régimes légitimes contre les insurrections par exemple, en complément de l'aide au développement.

Le Danemark a conduit des opérations de combat à l'extérieur depuis presque deux décennies, une première dans son histoire depuis très longtemps. Les théâtres ont été différents, mais les objectifs largement les mêmes. À chaque fois que des troupes danoises ont été déployées dans une nouvelle campagne, l'apprentissage s'est fait en coalition, avec une armée habituée à l'environnement. À présent, la participation sur ces théâtres est réduite à l'instruction et à l'entraînement des forces locales. Afin de maintenir l'expérience du combat et de la confrontation militaire asymétrique, il faut donc « apprendre » à faire la guerre où elle se mène, tout en appliquant les bonnes pratiques : l'entraînement des forces locales et le renforcement capacitaire de celles-ci. Les armées danoises sont en pleine montée en puissance grâce à la Loi de programmation militaire en cours (2018-2023) ⁽²⁵⁾. Dans ce cadre, l'armée de terre constitue une nouvelle brigade légère (3 500 militaires) composée d'unités de réserve avec différents niveaux d'alerte. La formation de ces dernières nécessite 12 à 15 mois à l'issue du service militaire obligatoire (4 mois) et se termine avec un déploiement de 6 mois en mission de haute intensité ⁽²⁶⁾.

Afin d'apprendre l'intensité d'un nouveau théâtre et les particularités de zones d'engagement comme l'Afrique, notamment la BSS, une coalition avec la France est un modèle parfait de symbiose bien comprise entre les deux partenaires.

La réserve : une ressource quasi inépuisable si elle est bien gérée

La menace existentielle contre une Nation – ou son ambition expansionniste – définit les besoins de celle-ci en matière de forces armées. Cependant, il est impensable, voire irréalisable pour une Nation, de former, d'équiper, d'entraîner et de maintenir une armée d'active professionnelle avec un haut niveau d'alerte sans prendre en compte la taille de sa population civile. C'est un fait historique depuis l'émergence des armées permanentes nationales. En revanche, il est raisonnable de créer une réserve militaire pour faire face à toute éventualité.

⁽²⁵⁾ FORSVARSMINISTERIET, « Forsvarsforlig 2018-2023 » (<https://fmn.dk/videnom/Pages/forsvarsforlig20182023.aspx>).

⁽²⁶⁾ Suite au service obligatoire, le soldat est professionnel jusqu'à la fin de son contrat de 24 mois.

Alliés, partenaires, frères d'armes :
la coopération militaire franco-danoise

La composante non permanente de l'Armée de terre française pendant la Première Guerre mondiale a vu la mobilisation de 8 M de réservistes sous les drapeaux. Le succès de ce concept et son bon fonctionnement ont assuré sa continuité de manière quasiment inchangée jusqu'à la suspension du service national obligatoire en 1997. La rénovation de la réserve militaire a été concrétisée par la loi du 22 octobre 1999 et celle du 18 avril 2006, toutes deux intégrées dans le Code de la défense. Avec la mise en place de la Formation militaire initiale du réserviste (FMIR) en 2003, la réserve opérationnelle dispose aussi de recrues issues du milieu civil, capables de compléter les effectifs d'active, en cas de crise sur le territoire national ou d'engagements importants sur les théâtres d'opérations extérieurs. Le *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* de 2008 parle d'une réserve militaire moins nombreuse, mieux formée et plus intégrée dans le dispositif militaire ⁽²⁷⁾. L'édition 2013 du *Livre blanc* a confirmé et renforcé les ambitions pour la réserve ⁽²⁸⁾. Actuellement, les armées françaises ont comme objectif d'être en mesure de déployer sur le territoire national l'effectif de 1 000 réservistes par jour, afin d'assurer des missions de protection. L'Armée de terre, qui contribue à 80 % de l'effort, doit engager chaque jour 800 réservistes pour des missions de défense et de sécurité en France.

La composante réserve danoise était comparable et proportionnelle à celle de la France durant la guerre froide, avec un effectif d'environ 12 000 hommes – dont 85 % d'officiers – pour encadrer un total de vingt classes mobilisables, soit 140 000 soldats ⁽²⁹⁾. La restructuration générale et le concept d'emploi des armées – dans un contexte de fortes contraintes budgétaires – ont temporairement arrêté la formation d'officiers de réserve pendant dix ans. La participation des armées à plusieurs missions internationales a cependant conduit à employer des officiers de réserve dans toutes les composantes, en complément des officiers d'active.

Toutefois, le déficit en effectifs des forces d'active, la refonte de la formation des officiers et la carence à moyen terme d'officiers de réserve dans les états-majors ont amené à une réforme du système de réserve au Danemark. Ainsi, dans la LPM en cours (2018-2023), toute personne ayant servi dans les armées est considérée comme réserviste à son départ du service et demeure sous ce statut jusqu'à l'âge de la retraite militaire. L'emploi du réserviste prend cependant en considération sa formation et son emploi civil, afin d'utiliser au mieux ses capacités. Une cellule de gestion et de coordination (*Center for Reservestyrken, CFR*) a d'ailleurs été créée pour optimiser les souhaits, les besoins et les contraintes des personnels, de leurs employeurs civils et des armées, y compris la garde nationale qui est une composante des armées.

L'adéquation à l'emploi et une meilleure considération des réservistes ont permis aux armées danoises d'améliorer substantiellement leur efficacité générale tout en atteignant une hausse des effectifs. L'application de cette nouvelle gestion de la ressource

⁽²⁷⁾ *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*, 2008, vol. 1, p. 244-245 (<http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/>).

⁽²⁸⁾ *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* 2013, *op. cit.*, p. 113 et 140.

⁽²⁹⁾ FORSVARET, « Hærens Historie », 24 janvier 2019 (www2.forsvaret.dk/).

humaine particulière qu'est la réserve permet déjà, après 3 ans, un emploi plus rationnel – mesuré en ETP (Équivalent temps plein) – rapporté aux forces d'active ⁽³⁰⁾.

La Garde nationale : l'armée du « citoyen de la défense » à la relève des armées

- Créée en 1945, la Garde nationale danoise, *Hjemmeværnet* (littéralement « Protection domestique »), a beaucoup évolué en 75 ans. Elle a été initialement conçue comme une milice citoyenne capable de combattre sur l'ensemble du territoire national suite à une invasion. La Garde nationale est aujourd'hui constituée à 75 % d'unités terrestres, regroupées en compagnies, ainsi que d'unités aériennes en charge du renseignement aérien. Sa composante maritime est, pour sa part, responsable du soutien logistique de la marine royale et, plus généralement, de toute action de l'État en mer. La Garde nationale danoise a toujours fait partie intégrante du ministère de la Défense et constitue une « quatrième armée ». Elle compte aujourd'hui un effectif total d'environ 45 000 personnes contre environ 16 000 personnes dans les trois autres armées (plus environ 4 000 civils).

L'intégration dans la Garde nationale ne nécessite pas de passage préalable dans les armées et il n'y a pas de limite d'âge : le garde le plus âgé aujourd'hui est centenaire ! Il faut seulement être citoyen danois, sans casier judiciaire, pour l'intégrer. Pour faciliter le recrutement, la LPM en cours met à disposition de la Garde nationale tout conscrit pendant 5 ans, après sa période de service militaire.

Le concept de la Garde reste globalement le même, trente ans après la fin de la guerre froide, notamment concernant son ancrage populaire, mais l'encadrement et les missions ont été revus. Le rôle de milice de défense locale dévolu à la Garde nationale a évolué et comprend aujourd'hui le soutien aux armées, mais aussi à la Police nationale et à la Sécurité civile. Ainsi, pour le contrôle des flux migratoires illégaux, la surveillance et le contrôle des frontières ont été confiés à la Garde nationale depuis 2015, tout en demeurant une mission policière, sous le commandement et la responsabilité de la police. De même, les surveillances aérienne et maritime, la recherche de personnes, la régulation de la circulation et de nombreuses autres missions sont régulièrement conduites par la Garde nationale. Un soldat y servant sera considéré comme réserviste, mais il peut aussi servir dans l'armée d'active et y être rémunéré au même titre qu'un engagé. Des sections de la Garde nationale ont ainsi été entraînées pour des missions extérieures de haute intensité et intégrées dans des unités régulières de l'armée de terre.

- Héritière des milices de l'Ancien régime, la Garde nationale a été créée en France après la Révolution mais fut supprimée en 1872. À l'issue des attaques terroristes de 2015 et 2016, le président de la République, François Hollande, a décidé de reconstituer une Garde nationale. Celle-ci intègre la réserve opérationnelle de premier niveau de l'Armée de terre, ainsi que les autres réserves opérationnelles du ministère

⁽³⁰⁾ Recherche effectuée conjointement par le service ressources humaines des armées danoises et la cellule de la réserve du ministère des Armées [document interne].

Alliés, partenaires, frères d'armes :
la coopération militaire franco-danoise

des Armées, de la Gendarmerie et de la Police nationale ⁽³¹⁾. L'effectif total compte 85 000 personnes d'un âge moyen de 40 ans, dont plus de 60 % n'ont aucun passé militaire. Les réservistes citoyens de défense et de sécurité n'étant pas armés, ils ne font pas partie de la Garde nationale.

Malgré l'existence d'une Garde nationale, les armées effectuent également des missions sur le territoire national alors que ce n'est pas leur vocation première. Ainsi, si la Garde nationale y participe en permanence avec près de 1 000 soldats, l'opération *Sentinelle* est menée principalement par l'Armée de terre qui y consacre 7 000 hommes en moyenne haute.

Un emploi plus important de la Garde nationale dans les opérations en France, à l'instar du Danemark, permettrait de soulager les unités d'active qui pourraient se consacrer uniquement aux missions militaires principales ⁽³²⁾, telles les opérations extérieures. Cela renforcerait l'esprit de défense au sein de la population et la fierté des citoyens armés protégeant la patrie et ses concitoyens. Le modèle danois pourrait ainsi nourrir utilement les réflexions françaises concernant l'avenir de la Garde nationale.

Quelles perspectives ?

Depuis quelques années, la France et le Danemark ont vu leurs budgets militaires augmenter fortement pour permettre une remontée en puissance substantielle des capacités militaires des deux pays afin de pouvoir affronter les défis actuels et à venir.

Quels seront les défis externes et internes de demain ? Comment identifier nos futurs adversaires ? Comment traiter la question cruciale des ressources humaines permettant de répondre aux attentes des individus mais également aux besoins des armées ?

La réponse n'est pas simple, ni même unique. Mais, il est évident que seules les armées, sachant se transformer tout en maintenant leur aptitude et leur disponibilité opérationnelle, sauront rentabiliser de tels investissements.

L'acquisition de systèmes et de plateformes de combat terrestres, navales et aériennes demande une grande maîtrise dans la conduite des programmes et une solide capacité de prévision sur le long terme, au regard des coûts et des durées de service. Le cœur du métier militaire demeure toutefois la gestion des personnels qui servent les armées, c'est-à-dire les ressources humaines. Bien entendu, des forces qui, comme en France, comptent plus de 200 000 hommes, dont deux tiers dans leur composante terrestre, ne pourront pas être gérées de la même façon que celles du Danemark, qui ne représentent que 10 % de ces effectifs mais il est toujours utile de s'inspirer de l'autre.

⁽³¹⁾ Depuis le 13 octobre 2016, tous les réservistes opérationnels de premier niveau de l'Armée de terre font partie de la Garde nationale mais leur recrutement, leur gestion, leur administration, leur préparation et leur emploi restent une prérogative de l'Armée de terre. Cf. Garde nationale, section « Armée de terre » (<https://garde-nationale.gouv.fr/>).

⁽³²⁾ TENENBAUM Élie, « La sentinelle égarée ? L'Armée de terre face au terrorisme », *Focus stratégique* de l'Ifri n° 68, Institut français des relations internationales, juin 2016 (www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/fs68tenenbaum.pdf).

Alliés, partenaires, frères d'armes :
la coopération militaire franco-danoise

La volonté de la France d'investir des sommes importantes dans les domaines du cyber et de l'espace exo-atmosphérique pour combler son retard et développer ses capacités devrait conduire les petits pays à faire de même, toutes proportions gardées. Une coopération renforcée avec la France dans ces domaines doit être explorée. Avec la mise en œuvre de nouvelles forces dans ces espaces émergents de confrontation, les armées françaises devront saisir l'occasion de repenser et redéfinir leur gestion en matière de ressources humaines. Les attentes et les ambitions sont très différentes entre un spécialiste de l'Espace, un cybercombattant et un fantassin classique. Le modèle de gestion des armées du Danemark, avec leur recours très développé et valorisé aux réservistes, pourrait se révéler efficace en France pour mieux recruter et fidéliser la nouvelle génération de défenseurs de la République.

**

La coopération militaire franco-danoise s'est forgée récemment entre deux Nations très différentes du point de vue militaire : la France connaissait la guerre sans interruption depuis des siècles, alors que le Danemark venait seulement de s'y aventurer de nouveau. Les interventions dans le cadre de coalitions communes ont nourri la curiosité mutuelle et chacun a souhaité développer la relation bilatérale.

Nos soldats, nos marins et nos aviateurs ont depuis combattu côte à côte et prouvé que nous maîtrisons chacun et ensemble la guerre. La relation est donc particulièrement solide et se trouve nettement renforcée par le fait que nos deux pays ont des visions stratégiques très comparables, ce qui ne manquera pas de nous rapprocher encore davantage pour lutter dans l'espace exo-atmosphérique et dans le cyberspace. Nos deux pays défendent, en effet, inconditionnellement avec ténacité et inflexibilité des valeurs et des intérêts communs tels la démocratie et l'état de droit. Les méthodes varient puisque la France est l'avocate de l'Europe de la défense, alors que le Danemark émet depuis toujours certaines réserves et tend à favoriser les solutions otaniennes. Cependant, en fin de compte, la coopération militaire franco-danoise dans les différents domaines apporte des bénéfices remarquables. Le Royaume, très favorable à l'idée de coopération *via* les coalitions, et notamment entre pays européens, voit s'ouvrir de nouveaux domaines avec la France. Cette dernière, quant à elle, pourrait s'inspirer du modèle danois, flexible et dynamique, pour répondre à son défi le plus important qui est celui des ressources humaines. Cette coopération doit donc continuer à se développer !

Alliés, partenaires, frères d'armes :
la coopération militaire franco-danoise

Éléments de bibliographie

AMBASSADE DE FRANCE À COPENHAGUE, « Relation bilatérale de défense franco-danoise », 26 mars 2020 (<https://dk.ambafrance.org/Relation-bilaterale-de-defense-franco-danoise>).

CENTER FOR CYBERSIKKERHED, « National it-sikkerhedsmyndighed » [Corps national de sécurité numérique], 16 janvier 2020 (<https://fe-ddis.dk/>).

CENTRE NATIONAL D'ÉTUDES SPATIALES (CNES), « L'Espace, une ambition pour la France », 6 mars 2020 (<https://cnes.fr/fr/web/CNES-fr/11505-ambition-2020-l-espace-une-ambition-pour-la-france.php>).

DICOD, « La cyberdéfense », Ministère des Armées, 17 octobre 2018 (www.defense.gouv.fr/).

Garde nationale, section « Armée de terre » (<https://garde-nationale.gouv.fr/armee-de-terre>).

GUINEL Jean, « “Trop demander aux armées se traduirait par moins de capacités à remplir leurs vraies missions” », *Le Point*, 3 mars 2018 (www.lepoint.fr/).

GUINEL Jean, « Georges-Henri Soutou : “Pour notre pays, l'utilité d'une garde nationale se discute” », *Le Point*, 12 janvier 2016 (www.lepoint.fr/).

Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale, 2013 (www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr).

MINISTÈRE DES ARMÉES, « La réserve de l'Armée de terre, un renfort indispensable », Site interarmées des réserves militaires, 5 février 2019 (www.reserve-operationnelle.ema.defense.gouv.fr/).

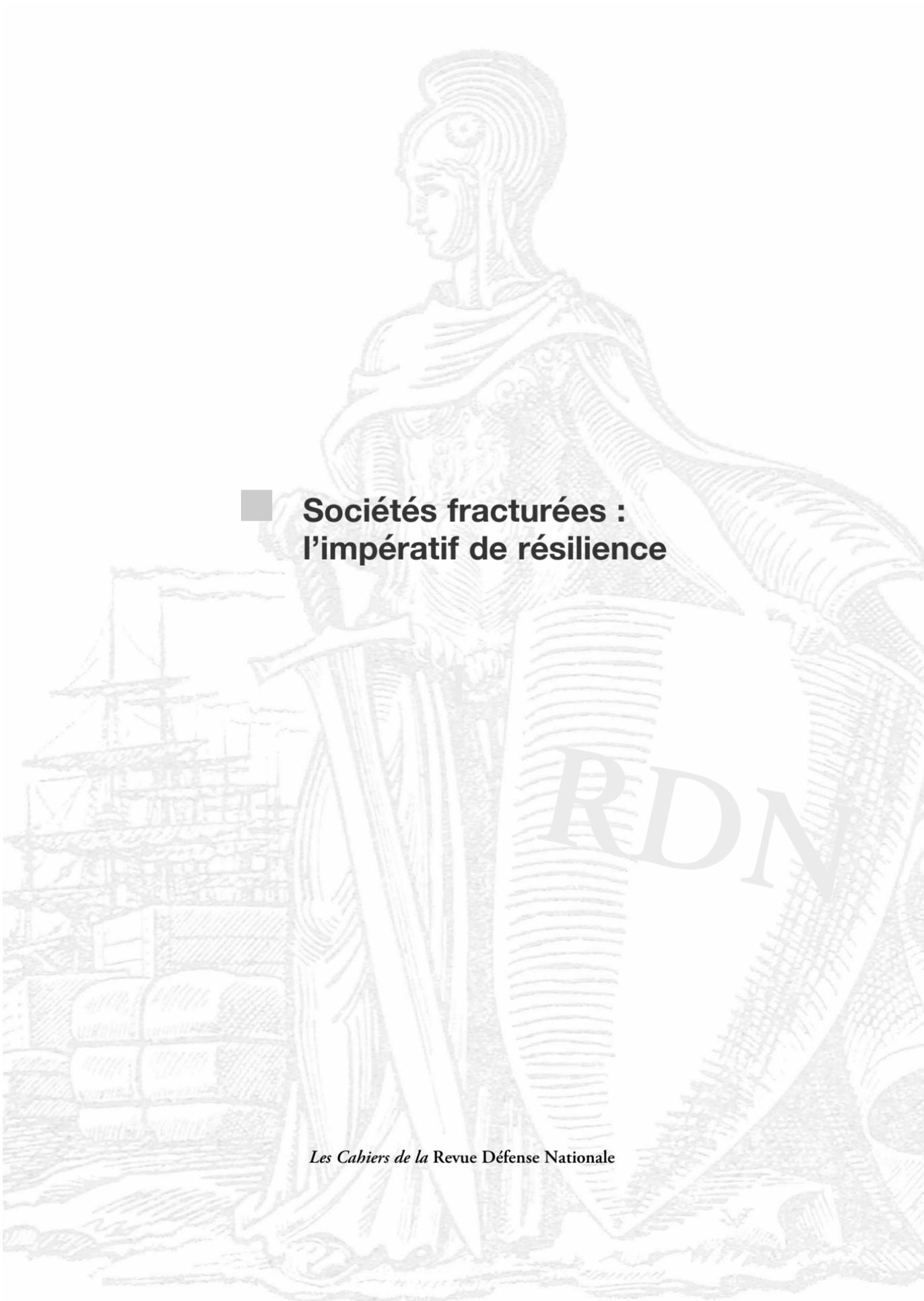
MINISTÈRE DES ARMÉES, « Loi de programmation militaire 2019-2025 : textes officiels », 16 février 2018, Dicod (www.defense.gouv.fr/).

MINISTÈRE DES ARMÉES, *Stratégie spatiale de défense*, Rapport du groupe de travail « Espace », 2019 (www.defense.gouv.fr/content/download/563618/9727385/Strategie%20spatiale%20de%20defense%202019.pdf).

The Maritime Executive, « Newsletters » (www.maritime-executive.com/newsletter).

Entretiens

- M^{me} la préfète (*Rigsombudsmand*) Mikaela ENGEL, préfecture du Groenland (*Rigsombuddet I Grønland*), février 2020.
- D^r Henning HEISELBERG, *head of security*, DTU Security (Université polytechnique du Danemark, Dk, Sécurité), décembre 2019.
- Général de division aérienne Kim Jesper JØRGENSEN, Commandement de l'Arctique (*Arktisk Kommando*), février 2020.
- M. Kaj JUUL-PEDERSEN, *space advisory board*, DTU Space (Université polytechnique du Danemark, Espace), janvier 2020.
- Lieutenant-colonel Tom STOLTENBERG, directeur du *Center For Reservestyrken* (Cellule de la Réserve de la Défense), mars 2020.



■ **Sociétés fracturées :
l'impératif de résilience**

RDN

Les Cahiers de la Revue Défense Nationale

La résilience de la Nation, une leçon chèrement payée

Frédéric TUSET-ANRÈS

Commissaire en chef de première classe (CRC1), auditeur
de la 69^e session du CHEM.

« **L**'incertitude marque notre époque. Tant de démentis aux conventions, prévisions, doctrines, tant d'épreuves, de pertes, de déceptions, tant d'éclats aussi, de chocs, de surprise, ont ébranlé l'ordre établi ⁽¹⁾ ». Ces mots, écrits en 1932 par le chef de bataillon Charles de Gaulle, semblent pour notre temps. La crise sanitaire que connaît le monde avec la pandémie du virus Covid-19, a pris l'humanité de court. Un micro-organisme infectieux a bouleversé la vie de milliards de personnes, ébranlé les équilibres internationaux, saigné l'économie mondiale. Notre pays a été particulièrement mis à l'épreuve. Avec un nombre élevé de décès et un système hospitalier poussé à ses limites, avec une économie durablement affectée et des mesures exceptionnelles de restriction des libertés publiques, la France connaît une crise inédite.

Les épidémies ne sont pourtant pas nouvelles sur notre sol. Sans remonter jusqu'à la grippe espagnole de 1918 et ses 400 000 victimes françaises, la grippe de Hong Kong de 1968 et 1969 mérite d'être rappelée : plus d'un million de décès dans le monde, dont quelque 30 000 en France ⁽²⁾. Ce n'est donc pas sa létalité qui rend extraordinaire la pandémie actuelle, mais les mesures exceptionnelles de confinement prises pour la ralentir, qui ont causé un choc planétaire aux issues incertaines. L'avenir nous dira, en effet, si cette crise sanitaire va provoquer des changements durables dans la façon dont l'économie, les relations sociales et internationales, le rapport à la santé et à l'environnement sont appréhendés, en France et dans le monde. Nombreux sont les prophètes qui annoncent que « rien ne sera plus comme avant ». Ce qui devrait absolument demeurer, en revanche, est la claire conscience que nos sociétés, aussi développées soient-elles, sont fragiles, voire périssables.

Face à cette réalité, la notion de résilience a connu un regain d'intérêt, qui s'entend comme « la volonté et la capacité d'un pays, de la société et des pouvoirs publics à résister aux conséquences d'une agression ou d'une catastrophe majeure, puis à rétablir rapidement leur capacité à fonctionner normalement ⁽³⁾ ». La résilience semble bien être la vertu des époques dangereuses. Les menaces sont aujourd'hui nombreuses,

⁽¹⁾ GAULLE (DE) Charles, *Le Fil de l'épée*, Perrin, 2015, p. 31.

⁽²⁾ « Grippe de Hong Kong en 1968 : pourquoi on l'a tous oubliée » (podcast), *Le Monde*, 9 mai 2020 (www.lemonde.fr/).

⁽³⁾ *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, Odile Jacob, 2008. Le *Livre blanc* de 2013 (La Documentation française, 2013) cite à dix reprises la résilience sans lui donner de nouvelle définition.

croissantes et évolutives, ainsi que la crise sanitaire actuelle l'a rappelé. Qu'il s'agisse de la menace cybernétique, devenue encore plus visible à l'occasion du recours massif aux outils de télétravail, de l'affrontement informationnel occasionné par le récit officiel chinois de la grande « victoire » nationale sur l'épidémie ⁽⁴⁾, du traitement désinvolte de la crise par certains dirigeants ⁽⁵⁾, ou des nouveaux coups de boutoir américains contre le multilatéralisme ⁽⁶⁾, notre monde semble plus que jamais marcher sur un lit de braises.

Afin d'affronter les dangers à venir et d'en subir le moins de conséquences fâcheuses possible, la France a donc impérativement besoin d'être davantage résiliente, sous peine d'être gravement en danger si d'autres crises plus sévères survenaient. Pour ce faire, elle doit évidemment compter sur son processus d'anticipation stratégique, indispensable à l'identification des risques et menaces qui pèsent sur notre pays, et des moyens d'y faire face, car « celui qui excelle à résoudre les difficultés les résout avant qu'elles ne surgissent ⁽⁷⁾ ». Cette responsabilité incombe au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), qui dépend du Premier ministre. Tout comme lui incombe l'exigence, tout aussi essentielle, d'adapter en permanence les outils de gestion de crise du pays, dans des circonstances qui nécessiteront la contribution croissante de multiples acteurs et des prises de décision rapides et coordonnées. Toutefois, ces outils ne sont que de peu d'intérêt si la Nation ne dispose pas de la volonté et des moyens d'agir. Sa résilience, mise à l'épreuve de la crise sanitaire que nous traversons, dépend ainsi, et avant tout, de sa capacité à raffermir sans cesse ses forces morales, et à se garantir les ressources humaines et matérielles à la mesure des dangers qui la guettent. Les armées, dans ces trois registres, ont un rôle à jouer.

Renforcer la résistance morale du pays

Décrivant la débâcle de 1940, Marc Bloch relevait que « cette faiblesse collective n'a peut-être été, souvent, que la somme de faiblesses individuelles. Des fonctionnaires ont fui, sans ordre. Des ordres de départ ont été prématurément donnés. Il y eut, à travers le pays, une vraie folie de l'exode. Qui de nous n'a rencontré, sur les routes, parmi les files d'évacués, des cohortes de pompiers, juchés sur leurs pompes municipales ? À l'annonce de l'avance ennemie, ils couraient mettre en sûreté leurs personnes, avec leurs biens. [...] Tout pouvait bien, là-bas, périr dans l'incendie, pourvu que fût conservé, loin des braises, de quoi l'éteindre ⁽⁸⁾ ».

Le meilleur système hospitalier, les moyens de secours les plus performants, l'économie la plus robuste, l'appareil de défense le plus complet, ne peuvent rien s'ils

⁽⁴⁾ CHARBONNIER Nathanaël, « Quand l'ambassade de Chine en France réécrit l'histoire du coronavirus », *France Inter*, 13 avril 2020 (www.franceinter.fr/monde/quand-l-ambassade-de-chine-en-france-reecrit-l-histoire-du-coronavirus).

⁽⁵⁾ Par exemple : DE LA GRANGE Arnaud, « Coronavirus : Boris Johnson contraint de revoir et durcir sa stratégie », *Le Figaro*, 14 mars 2020 (www.lefigaro.fr/), NAUDASHER Marie, « Au Brésil, l'attitude de Jair Bolsonaro face au virus suscite l'indignation », *La Croix*, 20 mars 2020 (www.la-croix.com/), ou AFP, « Covid-19 : une majorité d'Américains considèrent que Trump a été trop lent à réagir », *Le Figaro*, 17 avril 2020 (www.lefigaro.fr/f).

⁽⁶⁾ DELORME Florian, « Géopolitique : le monde de l'après-Covid. Épisode 3/4 : Vers la fin du multilatéralisme "à l'américaine" », *France culture*, 13 mai 2020 (www.franceculture.fr/).

⁽⁷⁾ SUN TZU, *L'Art de la guerre*, Flammarion, 2008, p. 140.

⁽⁸⁾ BLOCH Marc, *L'Étrange défaite*, Gallimard, p. 165.

ne sont animés, mus, par la conviction et l'énergie des femmes et des hommes qui les servent. Dans la crise actuelle, le personnel soignant donne au pays un bel exemple de dévouement et d'engagement, salué par nos concitoyens. Certaines professions trop souvent mal-aimées – ambulanciers, caissières, éboueurs, policiers, couturières – ont révélé ce qu'elles avaient de plus noble dans le service quotidien, discret et pourtant indispensable de la population. Les militaires, qui appuient le système de santé avec l'opération *Résilience*, sont l'incarnation de ces qualités dans les opérations qu'ils conduisent, au péril permanent de leur vie, pour assurer la sécurité des Français.

La révélation de fragilités

Pourtant, il serait imprudent de se reposer sur l'exemplarité de ces « héros du quotidien » pour conclure que la France ne craint décidément rien, et de ne garder des semaines passées que l'image d'un pays finalement assez solide et armé moralement pour affronter quelque menace que ce soit. Il s'agit donc de ne rien masquer de ce que cette crise a pu révéler de fragilités dans le corps social. Car, quand il s'agit d'affronter une adversité collective, qui frappe les citoyens les plus fragiles, malmène sévèrement l'économie ⁽⁹⁾, limite les libertés, il n'est pas question d'espérer que la seule force de caractère et l'endurance des professionnels qui sont en « première ligne » pourra suffire à tenir le choc. Dans son adresse aux Français ⁽¹⁰⁾, le président de la République Emmanuel Macron déclarait que nous étions en « guerre » contre le virus Covid-19. L'emploi de ce terme particulièrement signifiant a pu générer un peu de scepticisme parmi les stratégestes et les polémologues, chez lesquels la guerre est souvent considérée, à la suite de Clausewitz, comme « un acte de violence dont l'objet est de contraindre l'adversaire à se plier à notre volonté ⁽¹¹⁾ ». Or, les virus n'ont pas de volonté et ne se soucient pas de celle de leurs victimes. L'idée d'engager une guerre contre eux semble donc bien relever de la métaphore. Pour autant, le recours au mot « guerre », choisi à dessein et répété six fois par le président de la République, a deux vertus. La première est qu'il déclenche l'idée de « mobilisation générale » des « combattants » et des contributeurs à « l'effort de guerre » : soignants, services de secours et de sécurité, personnel d'entretien, employés des secteurs vitaux de l'économie... La seconde est que ce terme implique aussi l'appel aux abris du reste de la population, notamment les plus fragiles, qui s'est traduit par le confinement. Au regard de la saine réaction qu'elle a provoquée, il apparaît que le mot a bien servi son objet.

C'est en effet l'ensemble du pays qui doit se mobiliser, avec une discipline collective qui ne doit rien envier à celle qui doit régner dans un bloc opératoire ou une section de combat. Le non-respect de règles sanitaires en situation pandémique, ou l'achat frénétique de biens de consommation courante par peur de la pénurie, peuvent occasionner des conséquences désastreuses. Tout comme l'affolement de citoyens

⁽⁹⁾ L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) estime que le PIB du deuxième trimestre 2020 pourrait diminuer d'environ 20 %, après une baisse de 5,8 % au premier trimestre. Il qualifie ce chiffre de « vertigineux » (www.insee.fr/fr/statistiques/4498146?sommaire=4473296).

⁽¹⁰⁾ MACRON Emmanuel, « Adresse aux Français du président de la République », palais de l'Élysée, 16 mars 2020 (www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/03/16/adresse-aux-francais-covid19).

⁽¹¹⁾ CLAUSEWITZ (VON) Carl, *De la guerre*, Perrin, 2014, p. 37.

retirant leurs dépôts de banques frappées par une cyberattaque, ou leur fuite en désordre pour s'éloigner d'un accident industriel ou d'une catastrophe naturelle.

Ainsi, s'il apparaît que les Français ont fait preuve de « rigueur » et de « civisme » dans l'application des consignes sanitaires, comme l'a souligné le Premier ministre Édouard Philippe dans son allocution du 28 mai 2020 ⁽¹²⁾, des signes de fragilité n'ont pas manqué d'apparaître dans la population. Le nombre impressionnant, l'origine et l'organisation des plaintes déposées contre les membres du gouvernement ⁽¹³⁾ traduisent la défiance d'une partie de la population, qui estime avoir été plus trompée que protégée par les pouvoirs publics. Les détestables lettres anonymes de personnes effrayées à l'idée de croiser leur voisin, employé en milieu hospitalier, illustrent une forme de fébrilité débilante ⁽¹⁴⁾. Malgré un encadrement très strict du confinement, les actes d'incivisme n'ont pas été rares, notamment dans certains quartiers rétifs à l'ordre, et ont donné lieu à plus d'un million de verbalisations ⁽¹⁵⁾. Enfin, l'incroyable feuilleton de la chloroquine a transformé un débat de spécialistes en un sujet d'affrontement public, au sein de la population comme dans l'arène politique. Ce phénomène, largement irrationnel, traduit une inquiétude au sein d'une partie de l'opinion publique, malheureusement prompte à se rallier à des messages ou des personnages providentiels et à voir, dans les hésitations des autorités politiques ou scientifiques, les marques du complot.

Alors que la décision politique a sans doute rarement été aussi complexe en temps de paix, et que les autorités se sont astreintes à de longs exercices d'explications particulièrement étayées, les procès en pusillanimité ou en incompétence n'ont pas cessé. Un certain nombre de Français, se pensant peut-être protégés de presque tout par un « principe de précaution » érigé en valeur constitutionnelle, ne semblent plus accepter ou concevoir l'existence même du risque et les aléas qui l'accompagnent inexorablement.

Ces signes de fragilité, pour anodins qu'ils puissent paraître, ne doivent pas être négligés. Car, sans rien mésestimer de la sévérité de la crise actuelle, il est à redouter qu'une pandémie plus grave, occasionnée par un virus plus contagieux ou plus létal, ou encore la conjonction de plusieurs phénomènes, comme une crise sanitaire doublée d'une révolte sociale ou d'attentats terroristes, aboutissent à faire vaciller le pays sur ses bases. Comme chacun peut en juger au regard des événements de ces dernières années, le cumul de ces occurrences n'a, hélas, rien de théorique.

⁽¹²⁾ PHILIPPE Édouard, « Conférence de presse sur la deuxième étape du déconfinement » (vidéo), 28 mai 2020 (www.gouvernement.fr/partage/11591-conference-de-presse-sur-la-deuxieme-etape-du-deconfinement).

⁽¹³⁾ Le nombre de plainte déposées contre des membres du gouvernement a atteint le nombre de 80 début juin 2020 – cf. *AFP*, « Covid-19 : le parquet de Paris ouvre une vaste enquête sur la gestion critiquée de la crise », *L'Obs*, 9 juin 2020 (www.nouvelobs.com/), alors qu'une campagne était orchestrée pour les « faciliter » (<https://plaintecovid.fr/>).

⁽¹⁴⁾ Par exemple à Bayonne, cf. MICHEL Anthony et VINCENT Thibault, « Coronavirus : des infirmières bayonnaises invitées à déménager par des voisins », *France Bleu Pyrénées-Atlantique*, 29 mars 2020 (www.francebleu.fr/).

⁽¹⁵⁾ Pour plus de vingt millions de contrôles effectués par les forces de l'ordre, cf. « Coronavirus : plus d'un million d'amendes distribuées pendant le confinement », *Les Échos*, 12 mai 2020 (www.lesechos.fr/).

L'exigence de la résilience de la population

Pour rendre plus résiliente la population ⁽¹⁶⁾, de nombreuses pistes sont possibles, comme renforcer la crédibilité de la parole publique et l'autorité de la science, éclairer les esprits, développer la formation du public ⁽¹⁷⁾, organiser des exercices au sein de la population, équiper les citoyens en matériel de réaction d'urgence.

Cependant, quand il s'agit de se préparer à affronter les dangers à venir, l'éducation de la jeunesse est le premier impératif. Qu'il soit permis de convoquer de nouveau Marc Bloch, enseignant de son état, qui affirmait qu'« après la victoire prochaine », qu'il espérait en 1940, « de tant de reconstructions indispensables, celle de notre système pédagogique ne sera pas la moins urgente. Qu'il s'agisse de stratégie, de pratique administrative ou, simplement, de résistance morale, notre effondrement a été avant tout, chez nos dirigeants et (pourquoi ne pas avoir le courage de l'avouer ?) dans toute une partie de notre peuple, une défaite à la fois de l'intelligence et du caractère. C'est dire que, parmi ses causes profondes, les insuffisances de la formation que notre société donnait à ses jeunes ont figuré au premier rang ⁽¹⁸⁾ ».

L'école a donc un rôle de premier ordre à jouer dans la formation des futurs citoyens mais, alors que sa mission « consiste à transmettre des savoirs universels et les valeurs de la République française ⁽¹⁹⁾ », sa capacité à jouer ce rôle est affaiblie. Elle ne progresse pas depuis plusieurs années dans la transmission des savoirs élémentaires ⁽²⁰⁾, notamment scientifiques, et ses élèves souffrent d'un « délitement du sentiment d'appartenance à la Nation ⁽²¹⁾ ». Or, sans ce sentiment chez les citoyens de demain, l'idée même de résilience de la Nation n'a aucun sens : pourquoi un jeune Français se sentirait-il concerné par le sort de la collectivité nationale, désireux de contribuer à la préserver dans les difficultés, s'il ne se sent pas en faire partie ?

S'ils ne rempliront jamais le rôle dévolu à l'école, d'autres moyens sont à la disposition de la Nation pour éduquer sa jeunesse à supporter mieux l'adversité, à attendre moins d'autrui et à participer activement à la vie de la Nation dans les temps difficiles. Les armées sont parties prenantes à plusieurs de ces dispositifs.

Il n'est pas possible d'aborder la question de la formation civique et morale de la jeunesse sans évoquer l'outil qu'a constitué, jusqu'au début des années 2000, le Service national (SN). Les difficultés des familles et de l'école à assurer la construction

⁽¹⁶⁾ Étonnamment, la *Revue stratégique* de 2017 (DICOD, 2017) n'évoque pas la question de la résilience de la population comme facteur de supériorité stratégique, mais seulement celle des fonctions et capacités essentielles à la Nation, p. 56 (www.defense.gouv.fr/dgris/politique-de-defense/revue-strategique/revue-strategique).

⁽¹⁷⁾ Le site gouvernemental qui sensibilise la population aux risques terroristes, sanitaires, technologiques, naturels et cyber mériterait d'être mieux promu pour être mieux connu (www.gouvernement.fr/risques).

⁽¹⁸⁾ BLOCH Marc, *op. cit.*, p. 254.

⁽¹⁹⁾ LARCHER Gérard (président du Sénat), *La Nation française, un héritage en partage. Rapport au président de la République*, 15 avril 2015, p. 12 (www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/154000259.pdf).

⁽²⁰⁾ Le programme international de l'OCDE pour le suivi des acquis des élèves (Pisa) classe de nouveau, en 2019, la France dans la moyenne des 46 pays de l'OCDE et à l'antépénultième place des pays étudiés pour le climat de discipline en classe (www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_FRA_FRE.pdf).

⁽²¹⁾ COMMISSION D'ENQUÊTE, *Le fonctionnement du service public de l'éducation, sur la perte de repères républicains que révèle la vie dans les établissements scolaires et sur les difficultés rencontrées par les enseignants dans l'exercice de leur profession* (Rapport n° 590), 1^{er} juillet 2015, Sénat, p. 32 (www.senat.fr/rap/r14-590-1/r14-590-11.pdf).

du citoyen étant avérées, le SN, en particulier sa composante militaire, était souvent la seule opportunité d'enseigner aux jeunes Français des vertus susceptibles, le jour venu, de servir à la défense du pays, quelle que soit la nature de la menace : apprentissage des règles élémentaires d'hygiène de vie personnelle et collective, de l'effort physique et moral, du dépassement de soi et du service d'autrui, du sentiment civique d'appartenance à la communauté nationale. Le SN fournissait aussi une ressource humaine nombreuse, entraînée et disciplinée pour intervenir en cas de crise. Or, cette réserve de forces humaines est une condition indispensable à la résilience d'un pays, comme l'a démontré, durant le pic épidémique, l'inquiétude de voir le personnel médical ne plus être en capacité de traiter le flux croissant de malades.

Le SN a parfois failli à sa vocation du fait de son caractère de plus en plus inégalitaire. Et, pour faire face aux conflits qui ont suivi la première guerre du Golfe, la nécessité de disposer d'une armée professionnelle s'imposait. Fallait-il pour autant sacrifier un outil qui avait fait ses preuves durant tout un siècle ⁽²²⁾, plutôt que d'en corriger les défauts ? N'aurait-il pas été plus profitable de le réformer, de l'ouvrir à de nouvelles missions de service public ? Les Français ne s'y trompent d'ailleurs pas, et se déclarent favorables à 66 % à un rétablissement du service militaire obligatoire ⁽²³⁾. Cette nostalgie d'un « rite de passage » citoyen trouve une réponse dans la réforme du Service national universel (SNU) ⁽²⁴⁾, avec laquelle le président de la République souhaite « recréer un rendez-vous pour toute la Nation, où chaque jeune doit s'engager quels que soient son origine et son milieu social », et qui « doit devenir le socle d'une solidarité nationale affermie ⁽²⁵⁾ ».

Un large déploiement d'un SNU consistant permettrait de participer efficacement à la construction de la résilience de la jeunesse. Et les armées, qui ne peuvent manquer le rendez-vous de l'histoire, ont toute légitimité pour y contribuer. Il n'est pas ici question, en une période de menaces militaires croissantes, que leur participation se fasse au détriment des ressources nécessaires pour assurer les fonctions stratégiques dont elles ont la charge ⁽²⁶⁾ mais, si la Nation fait le choix de développer cet outil prometteur en y consacrant les moyens adéquats, les armées se devront d'en assumer la part qui leur revient. Sachant « comment faire » pour éduquer des jeunes à s'engager pour leur pays, elles ne peuvent pas « ne pas faire ».

Dans le registre de la formation morale de la jeunesse, la Nation dispose d'autres leviers que le SNU en cours de gestation. La Journée défense et citoyenneté (JDC) ne sera pas évoquée ici à ce titre. Sa brièveté et ses « finalités mal identifiées ⁽²⁷⁾ »

⁽²²⁾ La conscription « universelle et obligatoire » a été instituée par la loi du 5 septembre 1798, mais devient véritablement égalitaire et généralisée avec la loi du 21 mars 1905.

⁽²³⁾ Sondage BVA pour M6, du 15 au 16 février 2019 (www.bva-group.com/).

⁽²⁴⁾ Créé dès la loi du 28 octobre 1997 (www.legifrance.gouv.fr/), le SNU n'a été jusqu'ici que la somme des dispositifs du « parcours de citoyenneté » et n'a jamais pris la forme d'une véritable période de service.

⁽²⁵⁾ Programme présidentiel d'Emmanuel Macron, 2017 (<https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme>).

⁽²⁶⁾ Ces fonctions stratégiques sont définies dans le *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* de 2013 : connaissance et anticipation, prévention, dissuasion, protection et intervention (www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/).

⁽²⁷⁾ COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES, *Le bilan et la mise en perspective des dispositifs citoyens du ministère de la Défense* (Rapport d'information n° 3322), 9 décembre 2015, Assemblée nationale p. 26 (www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i3322.pdf).

font douter qu'elle puisse dépasser le rôle de simple temps d'information pour jouer celui de temps de formation.

Les Cadets de la Défense⁽²⁸⁾ et les périodes militaires⁽²⁹⁾ semblent, en revanche, offrir une réelle opportunité pour de jeunes gens d'apprendre le sens de l'engagement personnel, le goût de l'effort individuel et la nécessité de la cohésion. Ces dispositifs sont néanmoins encore trop confidentiels. « Resté au stade de l'expérimentation », le programme des Cadets « n'a jamais vraiment décollé faute de volonté clairement assumée⁽³⁰⁾ ». Les périodes militaires initiales et de perfectionnement, si elles « remportent aujourd'hui un succès certain auprès de la jeunesse française⁽³¹⁾ », « semblent se cantonner progressivement à un processus de pré-recrutement pour les armées⁽³²⁾ ». Pour être de véritables moyens de bâtir la résilience de la Nation, ces dispositifs dispersés doivent être repensés de façon cohérente, promus largement auprès des jeunes et mis en œuvre de façon coordonnée.

Enfin, les armées sont engagées de longue date dans l'éducation de la jeunesse. À la suite des compagnies de cadets gentilshommes et de l'Hôtel de l'École royale militaire, les établissements scolaires sous tutelle du ministère des Armées⁽³³⁾ offrent aujourd'hui un modèle d'éducation qui met l'accent sur l'apprentissage de la vie en société et l'adhésion à la communauté nationale. Qu'ils préparent ou non à la carrière militaire, ces établissements offrent à leurs élèves une formation exigeante qui pourrait bénéficier à un plus large public encore, à condition de tourner définitivement la page des polémiques suscitées dans certains d'entre eux. L'ouverture de nouveaux établissements, en relation avec le ministère de l'Éducation nationale, pourrait ainsi permettre d'offrir à plus de jeunes filles et garçons, d'origines plus diverses, l'opportunité de s'émanciper et de contribuer à bâtir une communauté nationale plus soudée autour d'un idéal de bien commun.

Doter le pays des ressources adéquates

Si la résilience de la population est nécessaire pour garantir les meilleures chances de la Nation de surmonter une crise, elle n'est pas suffisante. La question des ressources à mettre en œuvre à cet effet est centrale.

Repenser les ressources humaines mobilisables

« L'adhésion de la Nation aux politiques mises en œuvre dans le domaine de la défense et de la sécurité nationale est indispensable pour justifier les efforts que celles-ci impliquent. De même, le recrutement, la reconnaissance du métier des armes,

⁽²⁸⁾ *Ibid*, p. 78.

⁽²⁹⁾ *Ibid*, p. 31.

⁽³⁰⁾ *Ibid*, p. 64.

⁽³¹⁾ *Ibid*, p. 34.

⁽³²⁾ *Ibid*, p. 36.

⁽³³⁾ Les lycées militaires d'Aix-en-Provence, d'Autun, de Saint-Cyr-l'École, le Prytanée national militaire de La Flèche, le lycée naval de Brest, l'École des pupilles de l'Air de Montbonnot-Saint-Martin.

le soutien de la population à l'action des forces ainsi que la capacité de résilience face à une crise dépendent en grande partie de la vigueur du lien qui unit ces forces à la société française. Le maintien et le développement, chez nos concitoyens, de l'esprit de défense et de sécurité, manifestation d'une volonté collective assise sur la cohésion de la Nation, sont donc une priorité. Les réservistes ont un rôle de premier plan à jouer à cet égard ⁽³⁴⁾ ».

À la charnière entre la résilience de la population face à une crise et les ressources humaines qui doivent l'affronter se trouve donc la question de l'engagement citoyen.

Revitaliser la réserve militaire

Mais, alors que « la réserve militaire a pour objet de renforcer les capacités des forces armées dont elle est une des composantes pour la protection du territoire national ⁽³⁵⁾ », elle est restée, depuis la fin de la conscription, le parent pauvre d'armées d'active trop occupées à relever les défis organiques et opérationnels qui se sont imposés à elles. Les réservistes sont, encore aujourd'hui, en grande partie d'anciens militaires d'active ⁽³⁶⁾, qui aident les armées et services interarmées à compléter des effectifs insuffisants ⁽³⁷⁾. Le paradigme de la réserve doit changer pour l'ouvrir plus largement au monde civil et l'employer en unités constituées, afin de répondre mieux à sa vocation et participer davantage à la protection du territoire et à la résilience de la Nation, notamment dans le cadre du dispositif de réserve de sécurité nationale ⁽³⁸⁾.

Pour cela, outre une politique publique déterminée, une réforme complète des modalités d'engagement et d'emploi dans la réserve est indispensable, avec l'objectif de permettre la conclusion simple et rapide d'un contrat, quand aujourd'hui la complexité du parcours d'engagement peut dissuader les meilleures volontés. Promouvoir la réserve dans la société, traiter les demandes d'engagement en un temps réduit, accélérer l'équipement des recrues sont de premières étapes. Revoir les différents types de contrats pour répondre mieux à l'urgence des opérations, permettre aux réservistes et à leurs employeurs, par l'intermédiaire d'une administration numérisée, d'organiser facilement leurs périodes de convocation, établir des modalités de rémunération rapide, en sont d'autres. Une réserve plus attractive et plus souple d'emploi offrirait aux armées une ressource d'appoint volumineuse et réactive, émanant directement de la société civile. Elle pourrait tout aussi bien constituer l'ossature de leur contribution au SNU, que

⁽³⁴⁾ *Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale, op. cit.*, p. 122.

⁽³⁵⁾ Article L. 4221-1 du Code de la défense (www.legifrance.gouv.fr/).

⁽³⁶⁾ Le rapport d'évaluation 2018 du Conseil supérieur de la réserve militaire précise que seulement 58,2 % des réservistes des ADS sont issus de la société civile, p. 14 (<https://garde-nationale.gouv.fr/sites/default/files/2020-03/RP2018.pdf>).

⁽³⁷⁾ Le rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 3322, cité *supra*, p. 48, précise que seul un tiers des réservistes sont affectés en unités constituées, principalement dans l'Armée de terre, les deux autres tiers servant en tant que « compléments individuels ».

⁽³⁸⁾ L'article L2171-1 du Code de la défense prévoit que le Premier ministre peut recourir au dispositif de réserve de sécurité nationale en cas de survenance, sur tout ou partie du territoire national, d'une crise majeure dont l'ampleur met en péril la continuité de l'action de l'État, la sécurité de la population ou la capacité de survie de la Nation. Ce dispositif a pour objectif de renforcer les services de l'État, les collectivités territoriales ou toute autre personne de droit public ou privé participant à une mission de service public. Il est constitué des réservistes de la réserve opérationnelle militaire, de la réserve civile de la police nationale, de la réserve sanitaire, de la réserve civile pénitentiaire et des réserves de sécurité civile (www.legifrance.gouv.fr/).

l'encadrement d'un plus grand nombre de centres de Cadets de la Défense ou d'une Garde nationale ambitieuse.

(Ré)inventer une capacité d'intervention

Les menaces d'attentats ou de pandémie que notre pays affronte, le risque accru de catastrophe naturelle que le dérèglement climatique occasionne, incitent à réfléchir à la reconstitution d'une Garde nationale. Héritière des milices bourgeoises de l'Ancien régime, la Garde nationale a été initialement levée en juillet 1789 et a survécu à tous les régimes, jusqu'à sa suppression par la loi du 27 juillet 1872, à la suite de la Commune de Paris. Telle qu'elle existe aujourd'hui en France depuis sa reconstitution formelle en 2016, la Garde nationale n'est plus que l'adjonction des réserves opérationnelles de premier niveau des armées, directions et services, de la Gendarmerie nationale, ainsi que de la réserve civile volontaire de la Police nationale, mais n'est plus instituée en une capacité homogène. La Garde nationale ainsi recrée devrait être une force de réserve militaire constituée, disponible, entraînée, équipée, réactive, répartie sur l'ensemble du territoire et dédiée à sa protection, à l'image de la *Home Guard* danoise ⁽³⁹⁾ ou de la *National Guard* américaine ⁽⁴⁰⁾, inspirée du modèle révolutionnaire français.

« La recreation d'une Garde nationale permettrait d'enrayer la montée de l'individualisme et de consolider le lien social, avec l'objectif de renforcer la sécurité de la population, en tout temps et sur le territoire national ⁽⁴¹⁾ ». Les éléments d'une Garde nationale rénouvée pourraient ainsi être régionalisés, aux ordres des Officiers généraux de zones de défense et de sécurité (OGZDS), avec une possibilité d'emploi au niveau national lors de crises majeures. Formés aux savoir-faire militaires de base, au secourisme, à la conduite de véhicules et d'engins, capables d'intervenir en appui des forces de sécurité intérieure, de la Sécurité ou de la Protection civiles, voire de la réserve sanitaire, des Gardes nationaux seraient de la plus grande utilité, tant pour protéger le pays, que pour entretenir, en esprit et en actes, l'unité et la résilience de la Nation. Constituée de réservistes, la Garde nationale pourrait également accueillir des jeunes en service, notamment grâce au volontariat dans les armées, qui pourrait à cette occasion faire l'objet d'un nouvel élan politique, par exemple pour constituer une extension militaire du SNU. Deux régiments par ZDS, un régiment d'instruction ⁽⁴²⁾, dont le Commandement Terre pour le territoire national (Com TN) assurerait le recrutement, la formation, la doctrine d'emploi et le commandement organique, pourraient fournir, dans un premier temps, une force de près de 15 000 militaires de réserve qualifiés dans des domaines utiles en situation de crise. À terme, un objectif de 80 000 Gardes nationaux paraît cohérent avec les dispositifs développés dans d'autres démocraties ⁽⁴³⁾.

⁽³⁹⁾ Présentation de la *Home Guard* danoise (www.hjv.dk/sider/english.aspx).

⁽⁴⁰⁾ Présentation de la *National Guard* américaine (www.nationalguard.mil/About-the-Guard/).

⁽⁴¹⁾ DOSSÉ Stéphane, « Pour la création d'une garde nationale à la française », *Revue Défense Nationale* n° 727, février 2010, p. 109-115.

⁽⁴²⁾ À l'image du 4^e Régiment étranger de Castelnaudary, qui forme toutes les recrues de la Légion étrangère.

⁽⁴³⁾ L'Allemagne dispose, par exemple, de l'Organisation d'assistance technique (*Technisches Hilfswerk*, THW) composée de 80 000 volontaires civils experts projetables (https://www.thw.de/EN/THW/thw_node.html).

Garantir les ressources matérielles dont le pays a besoin

En France, la grande affaire de la crise sanitaire du Covid-19 aura été, sans conteste, la question du stock de masques disponibles pour protéger les soignants et la population. Cet équipement de protection, si simple et si important, a été, d'une certaine façon, l'arbre qui a caché la forêt d'un certain nombre d'inadéquations entre des besoins, exceptionnels par nature, et des moyens, limités par définition. « Le moment, soyons honnêtes, a révélé des failles, des insuffisances » déclarait ainsi le président de la République le 13 avril 2020 ⁽⁴⁴⁾. Surblouses, respirateurs, tests, médicaments de réanimation ont ainsi pu faire défaut, dans des proportions plus ou moins importantes.

Quand il s'agit de prévoir les moyens de lutter contre une crise à venir et de prévenir ses conséquences délétères, la question des ressources matérielles devient, en effet, centrale. Dans ce domaine, plusieurs points méritent l'attention.

Des ressources adaptées

Le premier sujet d'intérêt est bien évidemment d'anticiper les besoins en ressources nécessaires pour répondre aux divers scénarios de crise, avant qu'ils ne se rendent cruellement évidents par l'incapacité du pays à les satisfaire. Comme la crise actuelle l'a révélé, cet exercice n'a rien d'aisé dans un monde de menaces changeantes. Dans ce registre, le rôle du SGDSN est majeur et ne pourrait qu'être renforcé à l'issue de la crise actuelle, en vue d'assurer la meilleure analyse possible des besoins et la capacité du pays à les satisfaire. Sous l'autorité directe du Premier ministre, le SGDSN est l'organisme le plus légitime et compétent pour conduire un travail transverse à tous les secteurs, public et privé, du pays. Une fois le diagnostic posé, il doit être en capacité de planifier ou d'imposer la réalisation de l'ensemble des ressources matérielles dont le pays peut avoir besoin dans les différents scénarios de crise identifiés.

Pour contribuer à cet effet, l'innovation est évidemment indispensable, afin d'inventer de nouvelles solutions à de nouveaux problèmes. L'Agence de l'innovation de défense (AID) a ainsi lancé un appel à projets pour répondre aux multiples défis de la crise sanitaire, qui a recueilli plus de 2 550 propositions. Toutefois, l'innovation ne passe pas que par la découverte de recettes originales, elle se nourrit également de l'expérience comme de la réflexion, pour déterminer ce qui, dans l'existant, permettrait de répondre, à moindre coût en temps et en finances, aux besoins du moment. La crise du Covid-19 a ainsi remis à l'honneur le train, plus vieux moyen de locomotion terrestre motorisé, qui a permis le transport rapide et sécurisé de dizaines de patients pour délester les hôpitaux saturés. Indifférents aux conditions météorologiques, confortables et spacieux, opérant sur un vaste réseau, les trains médicalisés ont rendu d'excellents services. Leur adaptation avec des installations s'inspirant des modules « Morphée » qui équipent les avions militaires de transport stratégique, mériterait sans doute d'être étudiée pour de futurs usages. Tout comme la création de nouvelles voies spéciales

⁽⁴⁴⁾ MACRON Emmanuel, « Adresse aux Français du président de la République », Élysée, 13 avril 2020 (www.elysee.fr/).

desservant au plus près les centres hospitaliers, ou la construction de locomotives thermiques, capables de fonctionner dans l'hypothèse où le réseau électrique serait inopérant, par exemple du fait d'une attaque cybernétique.

Des ressources disponibles

La première des exigences qui pèsent sur la ressource matérielle est bien évidemment sa disponibilité et, avec elle, la détention de capacités et de stocks de crise suffisants. L'absence de solutions de mobilité pour des milliers d'employés, publics et privés, priés de télétravailler chez eux sans moyen de le faire, pose la question de l'impréparation matérielle du pays, et de la perte de productivité qui en a résulté. La diminution considérable des stocks de sécurité de masques durant ces dix dernières années a pu donner à la population l'impression que les pouvoirs publics étaient imprévoyants ⁽⁴⁵⁾.

Pour tirer les enseignements de cette situation, une revue complète des capacités et des stocks de crise devra être entreprise. L'exemple des stocks stratégiques de carburant ⁽⁴⁶⁾ pourra sans doute s'avérer utile, car entretenir capacités et stocks relève d'une évaluation difficile du besoin. Pour reprendre l'exemple des masques, comment prévoir assez tôt la nature ou la contagiosité d'un virus ? La durée d'une épidémie ? La toxicité de produits industriels relâchés dans l'atmosphère ? Concernant les équipements de réanimation, comment estimer leur juste suffisance ? Leur correcte répartition sur le territoire ? Assurer leur bon entretien s'ils ne sont pas utilisés ? La détermination des stocks et des capacités à détenir repose donc nécessairement sur des choix, qui doivent être éclairés par l'analyse prospective du risque ou de la menace, et guidés par nombre de considérations, notamment médicales, techniques, industrielles, logistiques et budgétaires.

Détenir à l'avance toutes les ressources nécessaires à affronter une crise n'est pas possible. Faute de disposer de capacités et de stocks en quantité suffisantes, le pays doit donc être en mesure de se procurer les moyens qui feraient trop rapidement défaut. Pour ce faire, deux possibilités sont envisageables.

La première est la sécurisation des approvisionnements. C'est aussi la plus aléatoire. La pérennité ou la disponibilité de l'appareil de production national peuvent, en effet, être compromises par la crise elle-même (accident industriel, cyberattaque, catastrophe naturelle, etc.). Par ailleurs, des aléas forts pèsent souvent sur les approvisionnements internationaux en période de crise, qui se traduisent par des difficultés d'acheminement des biens, leur préemption par les autorités du pays producteur, voire la surenchère de pays concurrents. La France a ainsi vu des commandes de masques lui échapper, au profit d'acheteurs capables de les payer en espèces, au pied d'un avion ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁵⁾ Dans une enquête, *Le Monde* évoque à ce sujet un « changement de doctrine » qui consacre un « désarmement » dans la stratégie nationale sanitaire. DAVET Gérard et LHOMME Fabrice, « La France et les épidémies : 2010-2011, le changement de doctrine », *Le Monde*, 5 mai 2020.

⁽⁴⁶⁾ La France dispose en permanence de réserves pétrolières équivalentes à 29,5 % de la consommation de l'année précédente. Ce stock est géré par la Société anonyme de gestion de stocks de sécurité (SAGESS), mandatée par le Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers (CPSSP) (www.sagess.fr/fr).

⁽⁴⁷⁾ Ces mésaventures mettent en exergue l'impérieuse nécessité d'adapter les procédures d'achat public en situation de crise. L'outil administratif doit, lui aussi, être capable de s'adapter aux exigences de la crise.

La coopération avec des pays proches peut se révéler pertinente, tout autant que décevante. Quand la mort frappe à grande échelle une nation, la générosité envers les pays voisins devient un luxe que peu de dirigeants sont enclins à faire payer à leurs concitoyens ⁽⁴⁸⁾.

La seconde possibilité est la capacité d'adaptation de l'outil de production, qui doit permettre de satisfaire rapidement des besoins exceptionnels. Pour cela, un travail de planification doit être entrepris et actualisé en permanence. Il doit permettre d'identifier les secteurs dans lesquels le pays pourrait rapidement ne plus être en capacité de produire lui-même les ressources dont il a besoin. Pourront alors être recensées les entreprises qui devront adapter leur outil de production pour augmenter les capacités nationales ou suppléer celles qui feront défaut ⁽⁴⁹⁾. Dans cette perspective, la crise du Covid-19 a révélé chez les entrepreneurs français une générosité indéniable et une ingéniosité fort utile. De nombreuses entreprises, des plus petites au plus grandes, ont ainsi pris l'initiative de modifier leur outil de production, ou plus simplement leur activité, pour répondre aux besoins dictés par l'urgence. Le recours de nombreux hôpitaux et entreprises aux technologies d'impression 3D, déjà expérimentées par les armées en opération extérieure pour fabriquer des pièces de rechange, s'est révélé également des plus précieux.

Pour ne pas perdre le bénéfice de ces initiatives, l'ensemble de ces pratiques doit être documenté, afin d'être organisées puis généralisées en cas de besoin. De nouveau, le SGDSN semble l'acteur le plus légitime pour piloter ou conduire l'ensemble de ce travail délicat, qui pourrait s'inspirer de la méthode adoptée par la *Revue stratégique* de 2017 pour les coopérations technologique et industrielle en matière d'armement ⁽⁵⁰⁾.

Des ressources opérantes

Enfin, il est fondamental de veiller à disposer de ressources qui ne seront pas rendues inopérantes du fait de la crise. Se pose ici la question de la Sécurité des activités d'importance vitale (SAIV) ⁽⁵¹⁾. Pilotée par le SGDSN, celle-ci repose sur des mesures de sécurité physique, des mesures de continuité de l'activité et des mesures de cyber-sécurité que les Opérateurs d'importance vitale (OIV) doivent mettre en œuvre pour conserver à la Nation ses capacités humaines, régaliennes, économiques et technologiques ⁽⁵²⁾. Se trouvent ici plusieurs enjeux stratégiques.

⁽⁴⁸⁾ À titre d'illustration, pour tenter de ralentir la pandémie, les pays européens ont pris isolément la décision de fermer leurs frontières intra-européennes, suspendant ainsi la liberté de circulation prévue par le Traité de Schengen. La Commission européenne peine à s'imposer pour coordonner leur réouverture. Cf. BELLIER Ulysse, « Frontières ouvertes ou fermées ? Le point sur la situation dans les pays de l'UE », *Le Monde*, 20 mai 2020 (www.lemonde.fr/).

⁽⁴⁹⁾ Durant la guerre de 1914-1918, près de 15 000 entreprises ont travaillé à l'effort de guerre, le plus souvent en adaptant leur outil industriel et grâce à une main-d'œuvre féminine.

⁽⁵⁰⁾ *Revue stratégique*, op. cit., p. 69.

⁽⁵¹⁾ Les activités d'importance vitale concourent à la production et à la distribution de biens ou de services indispensables à l'exercice de l'autorité de l'État, au fonctionnement de l'économie, au maintien du potentiel de défense ou à la sécurité de la Nation.

⁽⁵²⁾ Les capacités humaines recouvrent les domaines de l'alimentation, de la gestion de l'eau et de la santé. Les activités régaliennes sont les activités civiles, judiciaires et militaires de l'État. Les capacités économiques regroupent les secteurs de l'énergie, des finances et des transports. Les capacités technologiques sont les communications électroniques, l'audio-visuel et l'information, l'industrie, l'espace et la recherche.

S'il n'y a pas lieu de douter que les mesures de SAIV sont pertinentes et efficaces, force est de constater que les risques contre lesquels elles doivent prémunir la Nation ne trouvent pas tous de réponse. Il s'agit notamment de pointer la dépendance de la France dans le domaine du stockage de données, qui se traduit concrètement par le fait que notre pays ne détient ni ne protège une large part de ses propres données numériques, mais de grands opérateurs extra-européens. Cette situation pose évidemment un grave problème, puisque la sécurité et la disponibilité des données nationales peuvent être compromises sans que notre pays n'y puisse rien faire. Dans un registre connexe, le recours massif et soudain de centaines d'entreprises et d'administrations à des outils numériques présentant des niveaux de sécurité hétérogènes, interroge sur le niveau de préparation du pays à des situations de crise impliquant des restrictions de la mobilité. L'urgence de solutions souveraines françaises ou européennes, se fait donc sentir plus que jamais.

Il s'agit, ensuite, de savoir quoi faire dans l'hypothèse où les ressources matérielles dont le pays dispose seraient rendues inopérantes. Dans ce cas, une alternative semble s'imposer. D'une part, la redondance des ressources peut être prévue mais elle ne peut alors répondre qu'à des situations où le remplacement à l'identique d'une ressource perdue est possible, sans que les mêmes causes ne produisent les mêmes effets. D'autre part, il est possible d'assurer le fonctionnement des organisations les plus utiles à la Nation grâce à des méthodes et des moyens non susceptibles de subir les dégâts occasionnés aux ressources principales. Cette perspective concerne essentiellement les nombreuses activités de la Nation vulnérables aux attaques de nos moyens spatiaux ou cybernétiques, que l'on n'aurait pas su prévenir, dissuader ou contrer. Afin de supporter de telles atteintes à nos capacités et de préserver un seuil de liberté d'action garant de l'exercice de notre souveraineté, une politique publique d'« archaïsme stratégique » devrait être engagée. Elle consisterait à doter la France des moyens rudimentaires, non dépendants de l'espace ou du cyberspace, notamment dans le domaine des capacités de communication alternatives. Il s'agit de savoir continuer à vivre et travailler sans géolocalisation numérique, sans *Internet*, voire sans transmission d'ondes électromagnétiques, pour une durée et à un niveau suffisants à la survie de la Nation et à la préservation de ses intérêts stratégiques.

**

Il est évidemment trop tôt, alors que la menace d'une seconde « vague épidémique » est toujours présente, pour tirer des conclusions d'une crise sanitaire de l'ampleur de celle que le monde affronte depuis la fin de l'année 2019. Tout au plus peut-on convenir que les premiers mois de cette crise, s'ils ont été inhabituellement sévères pour la France, ne l'ont pas abattue. Toutefois, il n'est pas trop tôt pour tirer de premiers enseignements et mettre, ou remettre en lumière des exigences qui devront guider le pays pour faire front lorsqu'une nouvelle crise surviendra, quelle que soit sa nature. Ainsi, ce qui semble, d'ores et déjà, acquis, c'est qu'un virus, à défaut de se soucier de la guerre qu'on lui mène, présente les caractéristiques d'un adversaire redoutable. Imprévisible et invisible, il sème la mort dans la population, sature notre système de

soins, fragilise la cohésion et la volonté de la Nation, met à l'épreuve ses fondements démocratiques. Et, finalement, n'est fort que de nos faiblesses : il se propage grâce à ses hôtes, d'autant plus vite que nous peinons à adopter les mesures et à nous doter des moyens qui lui font obstacle.

Dans un monde rêvé, où la moindre conjecture serait mise en équations et résolue, nous aurions été en mesure de prendre à l'avance toutes les bonnes décisions, pour ralentir la propagation du virus, et limiter ses dommages, le temps de trouver un traitement ou un vaccin. Cependant la réalité, sans doute difficile à accepter en des temps où la science est désormais capable de manipuler le vivant, est que nos sociétés sont toujours vulnérables au banal, à l'imprévu, au microscopique. La résilience s'impose donc plus que jamais comme la vertu des temps dangereux. Elle doit permettre, quand on n'aura pas pu ou su prévoir l'avenir et prévenir ses menaces, de les affronter résolument et d'en supporter mieux les désagréments. L'importance de la résilience pour la survie de la Nation, la transversalité de ses composantes plaident pour qu'elle soit instituée comme une fonction stratégique à l'occasion d'une prochaine itération du *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale*.

Le général Mangin, tirant les enseignements de la Grande Guerre, estimait que « l'ennemi est un bon professeur, mais [que] ses leçons coûtent cher ⁽⁵³⁾ ». La pandémie du virus Covid-19 finira un jour, c'est certain. Tout autant qu'il est certain qu'une autre surviendra à son tour, peut-être précédée ou aggravée d'autres événements dramatiques. Pour pouvoir faire face et surmonter cette adversité qui vient, notre pays doit apprendre de l'épreuve actuelle. Rien ne serait pire que d'avoir payé l'enseignement sans retenir la leçon. ♦

⁽⁵³⁾ MANGIN Charles, « Comment finit la guerre », *Revue des Deux mondes*, 1^{er} juin 1920, p. 489 (https://fr.wikisource.org/wiki/Page:Revue_des_Deux_Mondes_-_1920_-_tome_57.djvu/491).

La guerre et les outils de la guerre

Une perspective historique 80 ans après *l'étrange défaite*

Valentin SEILER

| Colonel (terre), auditeur de la 69^e session du CHEM.

En 1940, les armées françaises subissent en peu de temps une défaite historique alors que le rapport de force n'aurait jamais permis d'envisager cette perspective avant le déclenchement des hostilités. Témoin de cette période, Marc Bloch a dressé le « procès-verbal de l'an 1940 » dans *L'étrange défaite* ⁽¹⁾. Cet ouvrage met en exergue les causes directes et profondes de la débâcle, en particulier les limites du commandement français et la faillite intellectuelle dans le pays, signe que les forces morales tiennent une place essentielle dans la guerre. Quarante-vingts ans après sa rédaction, le témoignage conserve une précieuse valeur historique et demeure une source de réflexion féconde pour l'avenir.

Pour vaincre un adversaire, deux types de forces peuvent être mobilisées, l'une de nature matérielle, l'autre de nature morale. Les forces matérielles ont pris une importance croissante à partir de la fin du XIX^e siècle avec l'avènement de l'ère industrielle, conférant un rôle central aux effets des armes et à la puissance de destruction en tant que telle. Aujourd'hui, à l'ère numérique, la technologie offre des possibilités qui semblent illimitées. Elle permet notamment d'effectuer des frappes de précision et d'agir de manière non cinétique dans de nouveaux milieux de confrontation comme l'espace exo-atmosphérique ou le cyberspace. Dès lors, des experts n'hésitent pas à louer l'omnipotence de la technologie. Pourtant, malgré l'évolution des mentalités et des formes de guerre, les forces morales restent essentielles car la volonté de se battre est au cœur de l'action guerrière, activité humaine traduisant, par essence, un affrontement de volontés. Aussi, est-il opportun de s'interroger sur le juste équilibre à trouver, entre l'impératif d'investir dans la technologie pour disposer de matériels adaptés à la guerre d'aujourd'hui comme de demain, et l'effort à consentir à l'homme pour que « l'instrument premier du combat », selon la formule d'Ardant du Picq ⁽²⁾, dispose des forces morales nécessaires pour vaincre.

Pour se prémunir d'une vision manichéenne, il ne faut pas confondre la guerre avec les outils de la guerre. La technologie est indispensable et peut faire la différence dans une approche scientifique de la guerre. Il n'en demeure pas moins que seul l'homme, avec son intelligence et ses perceptions, est en capacité de définir une stratégie adaptée aux buts de la guerre, pour emporter la décision. Dès lors, la guerre est un

⁽¹⁾ BLOCH Marc, *L'étrange défaite*, Gallimard Folio, 1990, 326 pages.

⁽²⁾ ARDANT DU PICQ Charles, *Études sur le combat, Combat antique et combat moderne*, Hachette, 1880, p. 7.

art scientifique fait d'intérêts, de calculs et de volonté qui trouve sa source dans les forces morales individuelles et collectives de la Nation.

Après avoir esquissé les conditions de l'engagement militaire, il faut s'interroger sur la manière d'investir utilement dans la technologie, tout en confortant le rôle essentiel de l'Homme dans la guerre. À cette fin, un essai de mise en perspective historique est proposé, en examinant les différentes raisons qui ont conduit à la défaite sans précédent de 1940.

Se préparer à la guerre face à un adversaire privilégiant une stratégie indirecte

***Le bel avenir de la guerre* ⁽³⁾**

Après une période *post*-guerre froide au cours de laquelle de nombreux dirigeants pensaient recueillir les dividendes de la paix, force est de constater une préoccupante dégradation de l'environnement international. Des insurgés ou des adversaires transnationaux, de type djihadiste, poursuivent inlassablement la déstabilisation d'États fragiles et font peser une menace terroriste sur l'Europe. Sur les théâtres d'opérations, les forces occidentales font face à un durcissement des engagements et à une radicalisation sans limite de la violence. Toutefois, cette dégradation se manifeste surtout par une remise en cause de l'architecture internationale de sécurité et du multilatéralisme dans le règlement des litiges, crises et conflits entre les acteurs classiques. Ainsi, des États désinhibés, en quête de puissance ou cherchant à étendre leur zone d'influence, n'hésitent plus à jouer de la faiblesse relative des démocraties occidentales, attachées aux normes et régies par le Droit. Ces acteurs cherchent à contester les espaces maritimes ou aériens communs, voire à s'emparer de gages territoriaux dans une logique de gains par petits pas, tout en évitant soigneusement une escalade incontrôlée de la violence. En outre, la prolifération des armes de destruction massive se traduit par une multipolarité nucléaire, tandis que l'accélération de la dissémination conventionnelle conduit à une forme de nivellement opérationnel, érodant la supériorité technologique occidentale.

La croyance dans la « fin de l'histoire » n'aura duré qu'une courte période ⁽⁴⁾. Il faut se résoudre à penser que la guerre, activité intrinsèquement humaine, a encore, malheureusement, un bel avenir. Cependant, à la différence du XX^e siècle marqué par deux conflits mondiaux et l'avènement de l'arme nucléaire qui a contribué à empêcher un nouvel affrontement interétatique majeur entre deux blocs, le XXI^e siècle laisse entrevoir une conflictualité beaucoup plus complexe, irrégulière. D'une part, les insurgés ou combattants djihadistes sont, par nature, des adversaires irréguliers, qui ont recours à des modes d'action du faible au fort pour atteindre leurs objectifs ; d'autre part, le traditionnel *continuum* paix-crise-guerre dans les relations internationales ne

⁽³⁾ Cette formule vient en écho avec le titre d'un livre de l'ancien vice-président d'Airbus : DELMAS Philippe, *Le bel avenir de la guerre*, Gallimard Folio, 1997, 280 pages.

⁽⁴⁾ FUKUYAMA Francis, *La Fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, 1992, 451 pages.

présente plus de régularité, ni dans la gradation, ni dans la manifestation de chacun de ses états ⁽⁵⁾. Les conflits sont durablement marqués par une alternance de rapports de force et d'affrontements dans des champs très divers, que ce soit dans les trois milieux traditionnels – terre, air, mer – ou dans les nouveaux milieux de confrontation (Espace, cyber, information). Ces derniers permettent un recours accru à la désinformation et à la déstabilisation. Enfin, l'arme nucléaire a contribué au retour des guerres irrégulières pour des États en quête de puissance, mais qui ne veulent pas franchir le seuil nucléaire.

Malgré le durcissement de la position de certains compétiteurs comme la Russie ou la Chine, un affrontement interétatique majeur entre puissances dans une guerre classique de grande envergure paraît, dans l'immédiat, peu probable, à moins d'une rupture stratégique qui ne peut jamais être écartée. Une guerre totale, à l'instar des deux guerres mondiales du XX^e siècle, n'est pas une option rentable et rationnelle pour des pays développés en raison du coût politique et de la non-acceptabilité sociale liée aux pertes humaines et aux destructions. Pour autant, dans un futur conflit, le recours à un vaste panel de modes d'action n'exclut pas l'hypothèse de phases de confrontation de haute intensité, avec une occurrence irrégulière ⁽⁶⁾. Il faut donc s'y préparer et disposer de moyens de renseignement, de communication et de combat au bon niveau technologique pour y faire face.

À la recherche du contournement de la puissance

Conscients de ne pouvoir vaincre militairement les puissances occidentales, les insurgés ou combattants djihadistes cherchent à contourner la puissance du fort, fruit de la haute technologie. Si les combattants irréguliers mènent parfois des actions directes pour causer des pertes retentissantes, la philosophie de ces adversaires repose cependant sur le refus du combat et des règles de la guerre occidentale, telle que celle-ci s'est cristallisée depuis le XVIII^e siècle. Ne s'embarrassant pas des mêmes contraintes morales et juridiques que les pays occidentaux, les combattants irréguliers comptent également sur l'usure de l'adversaire pour le faire douter et céder. Organisés en petites cellules capables de se regrouper et se disperser rapidement, ils cherchent avant tout à atteindre le moral des Occidentaux par des stratégies indirectes, comme le harcèlement, le terrorisme, la guerre psychologique ou la propagande. La force des combattants irréguliers repose sur la clandestinité et la liberté d'action pour éviter au maximum la confrontation directe. Ils s'approprient les techniques de communication discrète, tout en ayant recours à des technologies à bas coût, comme les drones. De surcroît, les ressorts moraux des combattants djihadistes s'appuient sur le fanatisme religieux et la glorification des martyrs.

Face à ce type d'adversaire qui parie sur l'enlisement des puissances occidentales, la haute technologie présente de sérieuses limitations. *In fine*, la lassitude de l'opinion

⁽⁵⁾ DESPORTES Vincent, *La guerre probable, Penser autrement*, Économica, 2007, p. 38.

⁽⁶⁾ À titre d'illustration, *Ghost Fleet*, un techno-thriller américain très bien documenté, décrit un conflit mondial fictif où s'entremêlent des actions cinétiques et non cinétiques dans les différents milieux de confrontation (SINGER P.W. et COLE August, *Ghost Fleet, A Novel of the Next World War*, Eamon Dolan, 2016, 416 pages).

publique vis-à-vis d'une guerre incomprise ou trop coûteuse conduit potentiellement à la défaite politique des pays occidentaux. Dès lors, l'asymétrie des moyens militaires peut être compensée par l'asymétrie de la volonté, entraînant une forme d'impuissance de la puissance. De nombreux engagements attestent de la difficulté pour les armées les plus avancées au plan technologique à convertir des victoires tactiques en succès stratégique face à des adversaires qui privilégient des stratégies indirectes, en jouant sur les perceptions de la population et en se mêlant en son sein ⁽⁷⁾.

Cette difficulté à obtenir des gains politiques s'applique aussi face à des compétiteurs ou potentiels adversaires étatiques. Avec la rupture opérée à partir de la Révolution française et des guerres napoléoniennes, la stratégie des États s'était axée sur la destruction matérielle des forces adverses pour briser la volonté politique dans une vision clausewitzienne de la guerre. Au cours de la Seconde Guerre mondiale, la guerre totale visait même à atteindre, voire anéantir, des populations civiles à travers des bombardements stratégiques ⁽⁸⁾. Aujourd'hui, il s'agit davantage d'influer sur la volonté de l'adversaire pour le faire renoncer à l'usage de la force, en jouant sur les effets de perception plutôt que sur la puissance des armes. Quel que soit le conflit, l'adversaire étatique a intérêt à chercher des stratégies de contournement de la puissance dans des champs qui lui sont favorables, y compris en contournant les règles et normes que les Occidentaux se sont fixées. Les stratégies directes et les systèmes d'armes de haute technologie conventionnels n'ont qu'une utilité marginale dans la résolution de nombreuses crises. Dans la guerre future, les champs psychologique et immatériel joueront un rôle au moins aussi important que le champ matériel, la destruction ayant atteint les limites de son efficacité. S'il est certain que les combats dans les trois milieux traditionnels ne disparaîtront pas, les opérations sous le seuil, en particulier dans l'espace exo-atmosphérique et dans le cyberspace sont amenées à se multiplier, sans nécessairement produire d'effet aisément attribuable ⁽⁹⁾. De surcroît, il faut s'attendre à une étroite imbrication de l'action dans les différents milieux, avec potentiellement de brutales montées aux extrêmes. La déception, qui tient une place importante dans les cultures stratégiques chinoise, russe ou anglo-saxonne, sera un mode d'action incontournable pour gagner des marges de manœuvre.

Ainsi, la forme de la guerre est amenée à évoluer, mais sa nature profonde demeurera un affrontement de volontés où la détermination et la ténacité sont des facteurs cardinaux. Car en dernier ressort, le contournement de la puissance vise à atteindre les forces morales de l'adversaire pour produire un effet d'usure, voire de capitulation au meilleur coût.

⁽⁷⁾ Le général Rupert Smith a développé le phénomène de guerre au sein des populations : « *We now are engaged, constantly and in many permutations, in war amongst the people. We must adapt our approach and organize our institutions to this overwhelming reality if we are to triumph in the confrontations and conflicts that we face* », dans SMITH Rupert, *The Utility of Force, The Art of War in the Modern World*, Penguin Books, 2006, p. 404.

⁽⁸⁾ Par exemple, les bombardements allemands sur Londres ou les bombardements américains en Allemagne.

⁽⁹⁾ Les opérations sous le seuil combinent des actions militaires et non militaires menées contre un État ou une organisation, sans se situer clairement au-dessus du seuil des conflits armés, et produisent un effet sur l'adversaire sans usage de la force.

Le contournement de la puissance française en 1940

La défaite historique de 1940 illustre une forme de contournement de la puissance française. Les raisons militaires de la capitulation française trouvent notamment leur origine dans les choix faits dans l'entre-deux-guerres et un plan de campagne allemand audacieux. D'autres facteurs entrent en ligne de compte, en particulier le dysfonctionnement de la charnière politico-militaire et l'effet du concept de *Blitzkrieg*, deux points sur lesquels nous reviendrons.

Dès la fin de la Première Guerre mondiale, les autorités politiques françaises s'interrogent sur une éventuelle fortification de la frontière à l'Est et au Nord-Est du pays en vue d'assurer l'inviolabilité du territoire. Malgré des divergences d'appréciation entre les chefs militaires, la décision est prise de construire un nouveau réseau de fortifications. La France dépense ainsi des milliards pour bâtir le rempart de la ligne Maginot, devenu un mythe national alors qu'elle restera incomplète, dissuadant la majorité des chefs militaires et des autorités politiques de forger l'outil de combat décisif de la Seconde Guerre mondiale, la division cuirassée pourtant prônée par Charles de Gaulle ⁽¹⁰⁾.

Parfaitement renseigné sur le dispositif défensif français, en particulier sur l'absence de véritables fortifications dans les Ardennes, le général von Manstein réussit à convaincre Hitler, à l'occasion d'une rencontre le 17 février 1940, de modifier le plan d'attaque allemand. Plutôt que de prendre le risque d'affronter le gros des forces alliées, alors que l'armée française était encore réputée comme la première du monde, Hitler valida avec enthousiasme l'option de Manstein. Celle-ci consistait à faire diversion par une attaque préliminaire pour attirer un maximum de troupes alliées au Nord de la France et en Belgique. Elle devait ensuite permettre au groupe d'armées du général von Rundstedt, qui se voyait ainsi confier l'essentiel des unités blindées, de porter l'effort principal en direction de Sedan, après avoir traversé les Ardennes, réputées infranchissables pour les chars. L'opération de déception fonctionna parfaitement, et les Allemands parvinrent à contourner la puissance française avec une rapidité extraordinaire. Par ailleurs, au niveau tactique, l'intervention massive de la *Luftwaffe* fut déterminante pour éclairer et renseigner les unités blindées allemandes, tout en apportant un appui-feu essentiel. L'emploi combiné d'unités blindées avec l'appui de l'aviation représente ainsi, pour la première fois, une forme de contournement de la puissance grâce à la troisième dimension. Au bilan, au-delà du rapport de force matériel localement en faveur des Allemands, cette action eut un effet dévastateur sur le moral de l'armée française.

Mais le contournement de la puissance peut également se produire dans les guerres dissymétriques ou asymétriques, à l'instar de l'échec de l'intervention des États-Unis au Vietnam face aux forces communistes. En effet, à partir de 1965, malgré l'engagement de moyens matériels américains considérables, notamment pour effectuer des bombardements massifs en appui de la politique de contre-insurrection, les

⁽¹⁰⁾ GAULLE (DE) Charles, *Le Fil de l'épée et autres écrits*, Omnibus/Plon, 1994, p. 281-284 (*Vers l'armée de métier*).

États-Unis échouèrent à faire cesser la guérilla pratiquée par le Nord-Vietnam et ses soutiens.

Aussi, à l'avenir, pour emporter la décision dans la guerre irrégulière, qui comportera des phases de haute intensité, il sera nécessaire de recourir à une large palette de forces, qu'elles soient de nature matérielle ou morale. S'il n'existe plus de corrélation directe entre la puissance des systèmes d'armes et la capacité à atteindre les objectifs politiques, la technologie n'en demeure pas moins essentielle dans la guerre.

Investir utilement dans la technologie

Une indispensable stratégie des moyens

L'éternelle course entre l'épée et le bouclier atteste de l'importance des moyens matériels dans la guerre. Ce phénomène a été amplifié au XIX^e siècle par la révolution industrielle, qui a progressivement permis au moteur de remplacer le cheval et la voile, conférant à la technologie un poids considérable dans la force d'une armée. La révolution numérique et spatiale de la fin du XX^e siècle a encore élargi la palette des outils de la guerre, ouvrant des possibilités inégalées pour effectuer des frappes de précision à longue distance et atteindre les systèmes de commandement adverses.

Théoricien israélien, Martin van Creveld s'est intéressé à l'apport de la technologie dans l'art de la guerre, montrant dans une perspective historique de longue durée l'importance cardinale des moyens matériels. Il défend ainsi avec force une idée simple : « *War is completely permeated by technology and governed by it* ⁽¹¹⁾ ». Cependant, si la technologie permet globalement d'accroître la liberté d'action, il n'en demeure pas moins que son rendement opérationnel est très variable. La technologie produit un effet de levier maximum face à un adversaire conventionnel dans les milieux homogènes que sont la mer, l'air et l'Espace. Elle est également utile face à des groupes djihadistes qui agissent de manière décentralisée, pour acquérir du renseignement et mener des actions ciblées, comme au Sahel pour les forces spéciales et les moyens aériens. Au bilan, les effets les plus visibles de la technologie se concrétisent au niveau tactique où l'on mesure les performances des systèmes d'armes et où les facteurs géographiques et météorologiques génèrent à la fois des contraintes et des opportunités pour les opérations. Toutefois, des capteurs stratégiques comme les satellites d'observation et d'écoute, et des moyens d'action dans le cyberspace peuvent aussi produire un effet significatif.

La France ayant des ambitions internationales, il est de fait primordial de rester dans la course aux nouvelles technologies de l'information et de communication (NTIC) *via* l'Espace car celles-ci offrent un avantage considérable, comme autrefois la mécanisation. S'il est essentiel de maintenir une interopérabilité avec les États-Unis, il est inenvisageable d'être déclassé par rapport aux grands compétiteurs malgré l'accélération des mutations technologiques. Dans cette course de vitesse, la Chine et la Russie

⁽¹¹⁾ VAN CREVELD Martin, *Technology and War, From 2000 B.C. to the Present*, The free press, 1989, p. 1.

démontrent une préoccupante dynamique de montée en gamme capacitaire. Dans ce contexte, la France doit disposer d'une stratégie des moyens adaptée à ses ambitions et ses intérêts, visant à prévoir les indispensables outils de demain.

Mais toutes les armées occidentales se heurtent à des budgets d'investissement limités ⁽¹²⁾. Il s'agit donc de faire des choix et d'investir utilement pour permettre aux armées de s'engager notamment dans les nouveaux milieux de confrontation où la technologie joue un rôle incontournable (espace exo-atmosphérique, cyberspace, information) ⁽¹³⁾, tout en restant dans la course en ce qui concerne les milieux traditionnels. Pour cela, l'innovation de défense est un enjeu majeur pour suivre le rythme rapide d'évolution des technologies. Il est essentiel d'investir dans les segments clés, à haute valeur ajoutée ou critiques, comme la maîtrise de la donnée ou la connectivité des systèmes de systèmes, car la supériorité au XXI^e siècle proviendra de la capacité à neutraliser la connectivité adverse, tout en maîtrisant nos propres vulnérabilités techniques. La France doit ainsi rester très présente dans les technologies de rupture, au risque d'être déclassée. Dans les domaines d'avenir – *Big Data*, intelligence artificielle (IA), robotique, hypervélocité, réalité augmentée – les choix sont porteurs de risques techniques, financiers ou éthiques ; il est indispensable d'en conserver la maîtrise à des fins de souveraineté nationale, voire européenne. L'investissement dans ces technologies contribuera, par ailleurs, à promouvoir l'interopérabilité des forces armées avec celles de nos principaux alliés.

Exploitation du potentiel technologique à des fins opérationnelles

La stratégie des moyens ne produit intrinsèquement aucun effet significatif, en dehors de la quantité et de la performance des systèmes d'armes pouvant créer un effet dissuasif sur un adversaire. Elle doit être placée dans le cadre d'une stratégie d'ensemble, qui est un art bâti sur la science car comme l'indique le général Desportes, « la supériorité technologique n'est pas une finalité en soi. Elle ne peut suffire, par elle-même, à solder le problème de la guerre ⁽¹⁴⁾ ». Ainsi, en 1940, la France a malheureusement payé à ses dépens son incapacité à prendre en compte le potentiel technologique lié à la mécanisation.

Dans l'entre-deux-guerres, les Allemands comprirent les premiers l'utilité des nouveaux moyens technologiques pour sortir de l'impasse de la guerre de tranchées. Ils développèrent progressivement une nouvelle doctrine visant à restaurer la mobilité sur le champ de bataille, tandis que les Français ne saisirent finalement pas cette opportunité. Dès 1921, le général von Seeckt lançait les prémices d'une transformation de la *Reichswehr*. La nouvelle doctrine – *Führung und gefecht der verbundenen Waffen*

⁽¹²⁾ En 2020, sur un total de 37,5 Md€ de crédits de paiement pour la mission Défense, 20,9 Md€ sont prévus pour les équipements au sens large (périmètre du PLF), dont 5,5 Md€ de recherche et développement incluant 0,8 Md€ pour les études amont.

⁽¹³⁾ Dans le cyberspace et dans le champ informationnel, des investissements limités permettent d'obtenir un rendement opérationnel élevé. 1,6 Md€ sont prévus pour la lutte dans le cyberspace sur la LPM 2019-2025.

⁽¹⁴⁾ DESPORTES Vincent, *op. cit.*, p. 157.

(FuG) – insistait sur l'importance de la combinaison interarmes et la nécessité d'utiliser les chars aux points décisifs, en masse et avec surprise.

Malgré de vives réticences internes, le FuG initia une révolution de la pensée militaire allemande, concrétisée dans les années trente par le futur général Guderian, architecte de la guerre de mouvement, plus tard nommée *Blitzkrieg*. Il prit en compte les derniers développements technologiques en matière de communication pour donner la pleine mesure au potentiel des blindés. En 1937, Guderian formalisa les bases d'une doctrine novatrice dans l'ouvrage *Achtung-Panzer!* ; il y soulignait que la surprise et l'attaque de chars en masse dans un secteur décisif, puis l'exploitation dans la profondeur du dispositif adverse, étaient la clé de la réussite. Les unités blindées devaient par ailleurs être dirigées grâce à la radio pour accroître leur vitesse et la coordination interarmes, ce qui fit la grande force des *Panzerdivisionen* (PzD). Enfin, Guderian insista de manière visionnaire sur l'apport interarmées, la *Luftwaffe* venant appuyer les unités blindées par des frappes aériennes d'appui direct, mais également neutraliser les réserves adverses, les postes de commandement et les systèmes de communication.

A contrario, malgré les écrits de Charles de Gaulle, qui pressentait dès 1934 les possibilités offertes par l'arme nouvelle ⁽¹⁵⁾ – même si l'articulation avec la dimension aérienne n'était que pressentie – le commandement français adopta en 1936 l'Instruction sur l'emploi tactique des grandes unités (IGU) ⁽¹⁶⁾. Elle consacrait la « doctrine défensive » en cohérence avec la ligne Maginot mais aussi, plus largement, avec la vision politique de la France à l'égard de l'Allemagne. À la différence des chars de la *Wehrmacht*, tous endivisionnés, plus de la moitié des chars français était destinée à agir en étroite coopération avec l'infanterie ⁽¹⁷⁾.

Dès le déclenchement des hostilités, les Allemands imposèrent aux Français et à leurs alliés une nouvelle forme de guerre, disloquant en peu de temps le dispositif défensif grâce à une doctrine tirant parti de la mécanisation. Pourtant, au début de la guerre, l'équilibre général des forces était largement en faveur des Alliés. Ces derniers disposaient de 3 500 chars contre 2 500 engins allemands, et les chars français étaient globalement plus performants. L'armée française disposait aussi d'une meilleure artillerie et de plus de canons. Le seul avantage matériel allemand, certes de taille, tenait dans la supériorité de la *Luftwaffe*, employée à bon escient, et dans l'usage systématique de la radio. Dès lors, malgré une *Wehrmacht* très hétérogène, le triomphe allemand ne tint pas à une supériorité quantitative ou qualitative des armements, mais à l'exploitation de nouvelles technologies à travers une doctrine novatrice et une forte combativité des unités les plus jeunes et modernes (dix PzD, dont sept engagées sur la Meuse).

Après la percée allemande, le général Gamelin se retrouva pris à contre-pied et ne disposait plus de réserves. L'action du couple char-avion engendra le doute, la confusion et *in fine* la panique au sein de l'armée française. Dès lors, le *Blitzkrieg*

⁽¹⁵⁾ GAULLE (DE) Charles, *Vers l'armée de métier*, op. cit., p. 297-312.

⁽¹⁶⁾ En vigueur en 1940, l'IGU n'apporta pas d'innovation significative et mit l'accent, dans le cadre de la « bataille méthodique », sur la posture défensive, le front continu, des prescriptions rigides et le rôle central de l'infanterie.

⁽¹⁷⁾ MASSON Philippe, *Histoire de l'armée française de 1914 à nos jours*, Perrin, 1999, p. 210.

conduisit en six semaines à la capitulation des armées néerlandaise et belge, au repli du corps expéditionnaire britannique (BEF) et à l'effondrement de l'armée française ⁽¹⁸⁾. Constatant l'incapacité du commandement français et des erreurs qui s'accumulèrent, Marc Bloch souligne la carence dominante : « Nos chefs ou ceux qui agissaient en leur nom n'ont pas su penser cette guerre. En d'autres termes, le triomphe des Allemands fut, essentiellement, une victoire intellectuelle et c'est peut-être là ce qu'il y a eu en lui de plus grave ⁽¹⁹⁾ ». Pourtant, l'armée française disposait aussi d'officiers lucides et visionnaires, mais ces derniers ne constituaient pas une masse critique suffisante. Ils n'étaient pas assez reconnus dans la hiérarchie pour infléchir le cours des événements.

Les mirages du tout-technologique

La foi dans l'intelligence des armes et la supériorité qu'elle procure se manifeste particulièrement dans la culture stratégique américaine, fortement influencée par Jomini ⁽²⁰⁾. Cette vision engendre une approche scientifique de la guerre et une grande confiance dans la supériorité technologique pour assurer la suprématie américaine. Cette obsession a trouvé son apogée à la fin des années 1990 dans le concept de *Network-Centric Warfare* (NCW), qui repose sur l'avènement des armes de haute précision et la mise en réseau des systèmes, avec l'illusion de pouvoir lever le brouillard de la guerre et défaire tout adversaire, comme l'a soutenu l'amiral Owens ⁽²¹⁾. Dans cet esprit, sous l'impulsion de Donald Rumsfeld, Secrétaire à la Défense des États-Unis, l'armée entendait transformer ses lourds bataillons en unités plus mobiles et réactives, servies par la haute technologie. Or, la recherche de systèmes d'armes toujours plus performants est à l'origine de coûts exponentiels des grands programmes, comme l'avait pourtant dénoncé Norman Augustine vingt ans plus tôt ⁽²²⁾. Cette démarche conduit à une impasse sans garantir par ailleurs les succès opérationnels et politiques, comme les échecs américains successifs en Irak et en Afghanistan nous le montrent.

Pour la France, la dérive vers le tout-technologique n'est pas souhaitable, ni soutenable. La perspective d'une armée professionnelle, plus compacte et mieux équipée a atteint ses limites au regard de budgets d'investissement contraints et de l'impératif d'occuper le terrain, comme au Sahel où 5 000 soldats français sont déployés dans une zone d'opérations de la taille de l'Europe. Aussi, la masse d'une armée, c'est-à-dire la quantité, est redevenue une qualité par elle-même, à l'instar de la victoire soviétique sur les Allemands en 1945. À l'inverse, après une rapide prise de Bagdad en 2003 dans une phase classique d'opérations, le contrôle de la situation en Irak échappa aux

⁽¹⁸⁾ MASSON Philippe, *Histoire de l'armée allemande*, Perrin, 1994, p. 124-125.

⁽¹⁹⁾ BLOCH Marc, *op. cit.*, p. 55 et p. 66.

⁽²⁰⁾ DESPORTES Vincent, *Le piège américain, Pourquoi les États-Unis peuvent perdre les guerres d'aujourd'hui*, Économica, 2011, p. 122-123. Préfaçant le *Précis*, Bruno Colson affirme que « c'est peut-être aux États-Unis que l'influence de Jomini et de son *Précis* fut la plus profonde », dans JOMINI Antoine-Henri, *Précis de l'art de la guerre*, Perrin, 2001, p. 27.

⁽²¹⁾ OWENS Bill, *Lifting the Fog of War*, Farrar, Strauss and Giroux, 2000, p. 14.

⁽²²⁾ Si les méthodes du Pentagone et l'évolution des coûts ne changent pas, le budget du Pentagone autour de 2050 servira à acheter un seul avion tactique. Celui-ci sera confié trois jours par semaine à l'*US Air Force*, trois jours à la *Navy* et le septième au *Marine Corps* (loi établie en 1978, citée dans DESPORTES Vincent, *La guerre probable, op. cit.*, p. 159).

États-Unis parce qu'un nombre insuffisant de forces avaient été mises au sol, contrairement aux conseils des généraux américains ⁽²³⁾.

Il est donc indispensable d'assurer une maîtrise raisonnable du progrès technologique dans la conception des futurs systèmes. Il s'agit de garantir un juste équilibre entre la quantité pour disposer de la masse critique nécessaire, et la qualité pour que nos systèmes soient autant que possible interopérables avec ceux de nos alliés et suffisamment performants vis-à-vis d'adversaires potentiels ⁽²⁴⁾. Devant la difficulté à suivre seul le rythme effréné des États-Unis dans la course technologique, la stratégie des moyens doit répondre au juste besoin opérationnel, en concevant des systèmes robustes qui ne soient pas inutilement sur-spécifiés. Plus encore, au regard de l'évolution rapide des technologies, le processus de conception des matériels s'avère trop long, et parfois trop coûteux. Or, il vaut mieux satisfaire rapidement 80 à 90 % du besoin opérationnel pour un coût raisonnable avec un matériel évolutif, en évitant un cahier des charges trop complexe, qui entraîne inéluctablement des retards et des surcoûts, à l'instar du programme européen *A400M* ⁽²⁵⁾. Enfin, dans la perspective d'un engagement de haute intensité où les pertes pourraient être sensibles, les moyens perdus, endommagés ou détruits doivent aussi pouvoir être remplacés dans des délais raisonnables.

Au bilan, la tentation du tout-technologique induit le risque de confondre la guerre avec les outils de la guerre ⁽²⁶⁾, en surestimant l'importance des systèmes d'armes, ce que souligne Colin Gray : « *Future warfare is not synonymous with future technology, even though war must always have a technological dimension* ». Car, la guerre n'est pas seulement une activité technique reposant sur la science, mais d'abord un phénomène politique, social et culturel, qui s'incarne dans un affrontement de volontés où les forces morales jouent un rôle capital ⁽²⁷⁾.

Conforter le rôle essentiel de l'homme dans la guerre

À la recherche de la dislocation morale de l'adversaire

La technologie peut modifier la forme de la guerre mais ne change pas la nature profonde de la guerre, dominée par des facteurs humains. Au niveau de la grande stratégie, l'objectif est d'imposer sa volonté plutôt que de gagner des batailles, avec l'idée de parvenir à la « désintégration morale de l'adversaire » dans une dialectique des volontés où la psychologie est un facteur essentiel ⁽²⁸⁾. Cela suppose d'isoler l'adversaire

⁽²³⁾ *Ibid.*, p. 160.

⁽²⁴⁾ Invoquée par les tenants du tout-technologique, l'interopérabilité, en particulier avec les forces américaines, peut devenir un argument fallacieux, par exemple pour soutenir l'exportation de l'avion de combat *F-35*, alors que les moyens américains ne sont pas pleinement interopérables entre eux.

⁽²⁵⁾ Avion de transport militaire, l'*Airbus A400M* est un exemple emblématique de programme ayant généré des surcoûts très importants et des retards de livraison, liés notamment au défi technologique (développement d'un nouveau moteur turbopropulseur beaucoup plus puissant que celui du *C-130J* du concurrent américain Lockheed Martin, difficulté à répondre aux spécifications exigeantes des différents clients) et à un calendrier très ambitieux.

⁽²⁶⁾ DESPORTES Vincent, *La guerre probable*, op. cit., p. 162.

⁽²⁷⁾ GRAY Colin, *Another Bloody Century, Future Warfare*, Orion Books, 2006, p. 98-101.

⁽²⁸⁾ BEAUFRE André, *Introduction à la stratégie*, Hachette Pluriel, 1998, p. 36.

et l'affaiblir moralement pour le faire céder aux exigences politiques comme l'enseignait déjà Sun Zi (ou Sun Tsu) au V^e siècle avant Jésus-Christ, en écrivant dans ses préceptes que « remporter cent victoires en cent combats n'est pas ce qu'il y a de mieux ; soumettre l'ennemi sans combattre est ce qu'il y a de mieux ⁽²⁹⁾ ». Avec un point de vue similaire, Basil Liddell Hart, fervent défenseur des stratégies indirectes, affirme en adaptant une formule de Lénine ⁽³⁰⁾ que « dans toute campagne, la stratégie la plus saine consiste à différer la bataille, et la plus saine tactique à différer l'attaque, jusqu'à ce que la dislocation morale de l'adversaire permette d'asséner le coup décisif ⁽³¹⁾ ». De surcroît, si la supériorité technologique procure un avantage compétitif incontestable vis-à-vis de l'adversaire et un effet psychologique positif sur les combattants qui la détiennent par le sentiment d'être mieux équipé et protégé, elle peut se révéler sans effet, voire contre-productive, si elle est utilisée dans le cadre d'une mauvaise stratégie.

Au niveau tactique, la science tient une place essentielle dans les rapports de force ainsi que dans le domaine logistique, mais l'action de guerre procède aussi du « caractère de la contingence ⁽³²⁾ ». L'adversaire peut agir de manière imprévisible, en fonction de la géographie des lieux, de la météorologie et des moyens disponibles. Aussi, l'efficacité opérationnelle d'une unité varie dans d'importantes proportions selon les circonstances et selon la volonté de se battre des soldats, ce qui ne dépend pas que de la performance technique des moyens matériels. En outre, la ruse, la déception et l'influence constituent de puissants ressorts pour atteindre l'adversaire et parvenir à sa dislocation morale.

Les facteurs de la puissance morale

Dans son œuvre, Clausewitz aborde à plusieurs reprises la dimension liée au moral, « les grandeurs morales étant parmi les éléments les plus importants de la guerre ⁽³³⁾ » dans la mesure où le danger, l'incertitude et le hasard sont consubstantiels à la guerre. Aussi, les forces morales forment une alchimie complexe et doivent s'incarner à plusieurs niveaux : dans les vertus guerrières du soldat, le talent du chef, l'esprit de corps, la résilience de la Nation, mais également dans la solidité des administrations civiles et militaires, en particulier à la charnière politico-militaire.

En premier lieu, la force morale dépend des individus car le cœur de l'homme demeure, avec ses forces et ses faiblesses. Les qualités innées, la connaissance de son métier et la confiance dans les armes servies comparativement à celles de l'adversaire ne suffisent pas. Le soldat doit être entraîné en développant le goût du dépassement de soi, l'ardeur au combat et la résilience à l'effort et à la peur ; car le courage est la « vertu

⁽²⁹⁾ SUN ZI, *L'art de la guerre*, Économica, 1990, p. 105.

⁽³⁰⁾ Lénine dit que « dans la guerre, la stratégie la plus saine consiste à différer les opérations jusqu'à ce que la désintégration morale de l'ennemi permette de lui asséner plus facilement le coup mortel ». Cité dans LIDDELL HART Basil, *Stratégie*, Perrin, 1998, p. 226.

⁽³¹⁾ *Ibid.*, p. 227.

⁽³²⁾ GAULLE (DE) Charles, *Le Fil de l'épée*, op. cit., p. 151.

⁽³³⁾ CLAUSEWITZ (VON) Carl, *De la guerre*, Les Éditions de Minuit, 1992, p. 190.

guerrière par excellence ⁽³⁴⁾ », pour surmonter les conditions difficiles sur le terrain. La confiance agit en second lieu, le soldat étant lié par la force du groupe qui repose sur la connaissance mutuelle, l'entraînement en commun et l'interdépendance des rôles, à l'image de la force du loup dans la meute ⁽³⁵⁾.

L'impulsion du chef joue un rôle fondamental pour donner un supplément de force morale à la troupe. Le soldat doit pouvoir se reconnaître dans son chef par l'exemplarité, les vertus et la détermination qu'il incarne. Le chef étant par ailleurs garant de l'éthique au combat (encadrée par le *jus in bello*), la morale peut avoir une incidence sur les forces morales du groupe.

La confiance entre soldats et avec ceux qui les commandent insufflé un *esprit de corps* ⁽³⁶⁾ dont la force varie significativement d'une unité à l'autre. Ne se décrétant pas, l'esprit de corps est pourtant fondamental. Il repose sur la discipline, une confiance mutuelle, la certitude de pouvoir compter sur l'autre et une totale adhésion des subordonnés vis-à-vis de l'autorité. L'esprit de corps se forge aussi sur une culture commune, même si tous les soldats d'une unité ne se connaissent pas personnellement. À travers son histoire, ses traditions et ses gloires passées, le régiment, le bâtiment de guerre ou l'escadron de chasse est un puissant ferment de forces morales grâce à ses rituels, offrant à la troupe un sentiment de solidarité.

L'importance de la cause défendue pour légitimer l'action du soldat et le convaincre de son bien-fondé (dans le cadre du *jus ad bellum*) doit se manifester par ailleurs dans le soutien de la Nation. Dans l'épreuve de la guerre, la résilience de la Nation repose souvent sur ses forces armées. Ainsi, les forces morales doivent être inlassablement cultivées et sont avant tout une affaire de chefs politiques comme militaires.

Enfin, pour être résiliente, la Nation a besoin de cadres dirigeants lucides et bien formés au sein de son appareil administratif et militaire, pour permettre à l'État et à la charnière politico-militaire de fonctionner correctement. Ces cadres de carrière jouent également un rôle essentiel pour la transmission dans le temps long des valeurs et de l'âme d'une institution.

La tragique impréparation française en 1940

La campagne de France a mis en lumière de multiples déficiences de nature militaire : dogme de la stratégie défensive, sclérose de la doctrine face à l'efficacité du couple char-avion pourtant établie par la campagne de Pologne, défaillance des services de renseignement, immobilisme du haut commandement. Avec ses règles d'avancement hors d'âge, la hiérarchie française ne parvenait plus à se renouveler de manière satisfaisante. De nombreux officiers étaient usés, fonctionnarisés et vieilliss, sinon physiquement, du moins intellectuellement et moralement. Méfiants vis-à-vis des unités mécanisées, jugées difficiles à mouvoir, de nombreux chefs n'étaient pas préparés au rythme moderne

⁽³⁴⁾ *Ibid.*, p. 85.

⁽³⁵⁾ GOYA Michel, *Sous le feu, La mort comme hypothèse de travail*, Tallandier, 2014, p. 153.

⁽³⁶⁾ Expression consacrée, y compris en langue anglaise.

des opérations et se trouvèrent paralysés. Ainsi, malgré de belles actions de combat après le déclenchement des hostilités, le 10 mai 1940, le moral de l'armée vacilla rapidement, à tel point que le 14 mai, l'armée française était encore intacte, mais le moral de nombre de ses chefs déjà brisé ⁽³⁷⁾. Le dysfonctionnement de la chaîne de commandement conduisit à la paralysie de l'armée française où dominait le doute, avec un effet de sidération qui entraîna une capitulation intellectuelle et morale ; dans le même temps, les Allemands croyaient dans l'action, l'imprévu et l'exploitation des opportunités dans la profondeur du dispositif adverse. Au bilan, le commandement français a non seulement subi la défaite, mais il l'a fatalement acceptée.

Pour autant, le triomphe allemand ne saurait s'expliquer que par la faiblesse du haut commandement militaire car la campagne de France s'est aussi traduite par un effondrement de la Nation, dont les ressorts moraux étaient fragiles à la veille de la guerre. Dans une société française minée par les divisions politiques et idéologiques, la résignation guettait face à une menace allemande dont la réalité était pourtant perceptible depuis longtemps. Marc Bloch pointe une faiblesse collective, fruit de nombreuses déficiences individuelles, et un important courant d'opinion faisant la promotion de l'idéologie internationaliste et pacifiste ⁽³⁸⁾. Cet environnement, couplé à la problématique des « classes creuses », a largement conditionné la politique de défense, avec le refus de revivre les années terribles de la Première Guerre mondiale. En dépit d'un effort de réarmement considérable, qui avait permis en particulier de doter l'armée de blindés supérieurs à ceux de l'ennemi, en nombre et en qualité, le désastre fut au rendez-vous.

Peu de dirigeants politiques français avaient saisi les vues de Charles de Gaulle sur l'emploi des chars inventés par le général Estienne et déjà utilisés en masse en 1917 par les Britanniques lors de la bataille de Cambrai, alors que plusieurs penseurs militaires, à l'instar de J.F.C. Fuller, Basil Liddell Hart et Paul Martell ⁽³⁹⁾ avaient insisté sur les opportunités de l'arme nouvelle, en particulier couplée avec le soutien aérien. Si Paul Reynaud fut l'un des hommes politiques de premier plan à promouvoir le bien-fondé d'un corps de manœuvre au milieu des années 1930 ⁽⁴⁰⁾, la grande majorité des dirigeants refusèrent tout changement. Le général Maurin, ministre de la Guerre, face aux orateurs favorables au corps de manœuvre, s'écriait à la tribune de l'Assemblée : « Quand nous avons consacré tant d'efforts à construire une barrière fortifiée, croit-on que nous serions assez fous pour aller, en avant de cette barrière, à je ne sais quelle

⁽³⁷⁾ MASSON Philippe, *Histoire de l'armée française de 1914 à nos jours*, op. cit., p. 222.

⁽³⁸⁾ BLOCH Marc, op. cit., p. 165-173.

⁽³⁹⁾ Ayant étudié les écrits de ces auteurs au début des années 1920, le général Guderian écrivit dans ses mémoires : « Mon intérêt fut particulièrement éveillé, mon imagination excitée, par les livres et les articles anglais de Fuller, Liddell Hart et Martell. Voyant très loin, ces soldats cherchaient dès cette époque à faire du char mieux qu'une arme d'accompagnement d'infanterie. Notre âge est celui de la motorisation ; ils la développaient à partir du char, et de la sorte ouvraient la voie à une façon nouvelle et de grand style de conduire la guerre. », dans GUDERIAN Heinz, *Souvenirs d'un soldat*, Perrin, 2020, p. 34.

⁽⁴⁰⁾ Charles de Gaulle indiqua dans ses mémoires que Reynaud fit une remarquable intervention à la tribune de la Chambre des députés le 15 mars 1935, montrant pourquoi et comment la France devait se doter d'une « armée mécanique de qualité », dans GAULLE (DE) Charles, *Mémoires de guerre, Tome I, L'appel : 1940-1942*, Plon, 1954, p. 13.

aventure ? ⁽⁴¹⁾ ». Ainsi, le haut commandement conserva le principe du front linéaire et continu, dans un contexte général de déficit de pensée stratégique.

Au-delà des vives querelles politiques et de l'absence de vision sur les transformations à conduire au niveau des armées, il faut aussi s'interroger sur la solidité de la charnière politico-militaire de l'époque, élément constitutif des forces morales d'une Nation. À cet égard, les rapports politico-militaires entre les principaux dirigeants français, en particulier entre Édouard Daladier et le général Gamelin, sont éclairants ⁽⁴²⁾. Représentants et autorités de sphères institutionnelles différentes, assez autonomes et éloignées, les deux hommes entretenaient une relation complexe et marquée par des positions parfois difficiles à concilier. Toutefois, malgré le rôle déterminant de ces acteurs, les faiblesses de la charnière politico-militaire, souvent génératrices d'une inertie mortifère, furent en cause bien avant le déclenchement des hostilités ⁽⁴³⁾.

En outre, lorsque le général Gamelin fut nommé chef d'état-major général de la Défense nationale, il resta à la tête de l'Armée (de terre), plaçant le haut commandement militaire dans la confusion, avec une organisation boiteuse ⁽⁴⁴⁾. Cette situation fut aggravée par l'insuffisance d'unité et de clarté dans le haut commandement une fois la guerre déclarée. En effet, en 1940, dans sa fonction de généralissime des Forces armées françaises, Gamelin n'exerçait qu'un pouvoir de coordination imprécis sur les forces aériennes. En outre, il disposait d'un adjoint, le général Georges, qui avait la fonction de Commandant en chef du théâtre d'opérations du Nord-Est mais les responsabilités afférentes à cette fonction étaient confuses et enchevêtrées avec celles de Gamelin. Aussi, en mai-juin 1940, l'effondrement du système politico-militaire, incapable de résister à l'accélération des événements, a inexorablement précipité la défaite française.

**

Selon l'image de Clausewitz, la guerre restera dans l'avenir un « caméléon » ⁽⁴⁵⁾, en prenant différentes apparences, notamment en fonction des buts recherchés et des évolutions technologiques. Elle comportera des phases d'affrontement de haute intensité dans les champs matériel et immatériel, relativement brèves ou localisées, dans lesquelles la technologie jouera un rôle démultiplicateur de puissance et d'efficacité. La guerre comportera aussi des phases plus longues d'affrontement au sein des populations, avec une dialectique des volontés beaucoup plus floue, où la lutte pour la liberté d'action sera essentielle. Dans ce contexte, les forces matérielles sont un atout majeur pour emporter la décision, en particulier dans la bataille au niveau tactique.

⁽⁴¹⁾ *Ibid.*, p. 16.

⁽⁴²⁾ Daladier fut ministre de la Guerre et de la Défense nationale du 4 juin 1936 au 18 mai 1940 (à ce titre, président du Conseil supérieur de la Guerre), mais aussi président du Conseil du 10 avril 1938 au 20 mars 1940. Gamelin était chef d'état-major général de l'Armée (de terre) depuis 1931, puis succéda au général Weygand en 1935 comme vice-président du Conseil supérieur de la Guerre et généralissime désigné.

⁽⁴³⁾ GARRAUD Philippe, « L'idéologie de la défensive et ses effets stratégiques : le rôle de la dimension cognitive dans la défaite de 1940 », *Revue française de science politique*, n° 54, Presses de Sciences Po, 2004/5, p. 804-809.

⁽⁴⁴⁾ WEYGAND Maxime, *Mémoires, Tome III, Rappelé au service*, Flammarion, 1950, p. 82-90.

⁽⁴⁵⁾ CLAUSEWITZ (VON) Carl, *op. cit.*, p. 69.

Mais la technologie doit surtout être un outil au service d'une stratégie, et ne pas devenir la matrice de toute réflexion, ou pire, une nouvelle ligne Maginot. Elle ne peut supplanter la nature profonde de la guerre, faite de risque, d'incertitude et de friction, amenant l'homme au cœur de la confrontation, parfois dans une guerre rustique. Les facteurs moraux, en particulier les vertus guerrières et la détermination du commandement à même de faire un bon usage de la technologie, y jouent un rôle essentiel. Il est indispensable de les cultiver bien qu'ils ne suffisent pas aux nécessités de la guerre, car, comme l'indiquait le général Lewal, premier commandant de l'École supérieure de guerre en 1880, « en définitive, la guerre est le triomphe de la force matérielle bien employée ⁽⁴⁶⁾ ».

La question n'est donc pas d'aller vers plus ou moins de technologie, mais davantage d'intelligence de situation, en évitant d'opposer de manière manichéenne les forces de nature matérielle et celles de nature morale, même si Colin Gray nous enseigne encore que « *strategic history tells us that people matter more than machines* ⁽⁴⁷⁾ ». N'oublions pas non plus que l'histoire de la guerre est l'histoire des hommes, où l'intérêt, la peur et le sens de l'honneur sont les facteurs comportementaux primordiaux, comme le soulignait déjà Thucydide en étudiant la guerre du Péloponnèse. En tout état de cause, l'officier servant au niveau politico-militaire joue un rôle essentiel pour permettre la bonne articulation entre fins politiques et moyens militaires.

⁽⁴⁶⁾ LEWAL Jules, *Introduction à la partie positive de la stratégie*, Économica, 2002, p. 101.

⁽⁴⁷⁾ GRAY Colin, *op. cit.*, p. 100.

La guerre et les outils de la guerre
Une perspective historique 80 ans après l'étrange défaite

Éléments de bibliographie

- ARDANT DU PICQ Charles, *Études sur le combat, Combat antique et combat moderne*, Hachette, 1880, 296 pages.
- BEAUFRE André, *Introduction à la stratégie*, Hachette Pluriel, 1998, 192 pages.
- BLOCH Marc, *L'étrange défaite*, Gallimard Folio, 1990, 326 pages.
- CLAUSEWITZ (VON) Carl, *De la guerre*, Les Éditions de Minuit, 1992, 759 pages.
- DARY Bruno, « Les forces morales au cœur des forces armées », *Inflexions*, n° 7, octobre-décembre 2007.
- GAULLE (DE) Charles, *Le Fil de l'épée et autres écrits*, Omnibus/Plon, 1994, 827 pages.
- GAULLE (DE) Charles, *Mémoires de guerre, Tome I, L'appel : 1940-1942*, Plon, 1954, 680 pages.
- DELMAS Philippe, *Le bel avenir de la guerre*, Gallimard Folio, 1997, 280 pages.
- DESPORTES Vincent, *La guerre probable, Penser autrement*, Économica, 2007, 202 pages.
- DESPORTES Vincent, *Le piège américain – Pourquoi les États-Unis peuvent perdre les guerres d'aujourd'hui*, Économica, 2011, 306 pages.
- FRANK Robert, *Le prix du réarmement français (1935-1939)*, Publications de La Sorbonne, réédition 2017, 382 pages.
- FUKUYAMA Francis, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Flammarion, 1992, 451 pages.
- GARRAUD Philippe, « L'action de l'Armée de l'air en 1939-1940 : facteurs structurels et conjoncturels d'une défaite », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 202-203, PUF, 2001/2.
- GARRAUD Philippe, « L'idéologie de la défensive et ses effets stratégiques : le rôle de la dimension cognitive dans la défaite de 1940 », *Revue française de science politique*, n° 54, Presses de Sciences Po, 2004/5.
- GIRAUD Henri-Christian, « Les clés du désastre », *Le Figaro Histoire*, n° 49, avril-mai 2020.
- GOYA Michel, *Sous le feu, La mort comme hypothèse de travail*, Tallandier, 2014, 269 pages.
- GRAY Colin, *Another Bloody Century, Future Warfare*, Orion Books, 2006, 431 pages.
- GUDERIAN Heinz, *Souvenirs d'un soldat*, Perrin tempus, 2020, 655 pages.
- HENROTIN Joseph, « De la place de la technologie dans la stratégie », *Défense & Sécurité internationale (DSI)*, n° 69, décembre 2019-janvier 2020.
- HENROTIN Joseph, « La stratégie des moyens dans le monde : une diversité d'expressions », *Défense & Sécurité internationale (DSI)*, n° 69, décembre 2019-janvier 2020.
- JOMINI Antoine-Henri, *Précis de l'art de la guerre*, Perrin, 2001, 294 pages.
- LA GRANGE (DE) Arnaud et BALENCIE Jean-Marc, *Les guerres bâtarde, Comment l'Occident perd les batailles du XXI^e siècle*, Perrin, 2008, 174 pages.
- LEWAL Jules, *Introduction à la partie positive de la stratégie*, Économica, 2002, 246 pages.
- LIDDELL HART Basil, *Les généraux allemands parlent*, Stock, 1949, 331 pages.
- LIDDELL HART Basil, *Stratégie*, Perrin, 1998, 436 pages.
- MASSON Philippe, *Histoire de l'armée allemande*, Perrin, 1994, 553 pages.
- MASSON Philippe, *Histoire de l'armée française de 1914 à nos jours*, Perrin, 1999, 507 pages.
- OWENS Bill, *Lifting the Fog of War*, Farrar, Strauss and Giroux, 2000, 296 pages.
- PEDRONCINI Guy, *Pétain, La victoire perdue, Novembre 1918-Juin 1940*, Perrin, 1995, 288 pages.
- SCHIAVON Max, *Weygand, L'intransigeant*, Tallandier, 2020, 592 pages.
- SINGER P.W. et COLE August, *Ghost Fleet, A Novel of the Next World War*, Eamon Dolan, 2016, 416 pages.
- SMITH Rupert, *The Utility of Force, The Art of War in the Modern World*, Penguin Books, 2006, 428 pages.
- SUN Zi, *L'art de la guerre*, Économica, 1990, 172 pages.
- VAN CREVELD Martin, *Technology and War, From 2000 B.C. to the Present*, The free press, 1989, 342 pages.
- WEYGAND Maxime, *Mémoires, Tome III, Rappelé au service*, Flammarion, 1950, 617 pages.

Gestion du potentiel dans les armées : réflexion sur la dialectique des talents

Jean-Jacques FATINET

| Colonel (terre), auditeur de la 69^e session du CHEM.

La pensée unique et la haute fonction publique nous [ont] parfois menés dans « l'ornière ⁽¹⁾ ». Cette phrase choc du président de la République Emmanuel Macron pose publiquement au printemps 2019 les termes d'un débat long-temps éludé. Soixante-quinze ans après une première réforme de la haute fonction publique à laquelle une part de la responsabilité du désastre de 1940 était imputée, l'élite administrative française, dont les membres sont reconnus comme les plus éminents talents du pays, est à nouveau priée de se réinventer. Conformisme, méfiance vis-à-vis des acteurs de l'action publique, attentes accrues en termes d'efficacité, de transparence et de créativité de la part des élites administratives et politiques. Les reproches sont similaires.

Emmanuel Macron confie alors au haut fonctionnaire Frédéric Thiriez ⁽²⁾ un mandat relatif à la réforme de la haute fonction publique précisant que cette réforme « devra [...] relever trois défis majeurs [dont] une sélection exigeante, fondée sur le mérite, qui attire les meilleurs talents » ⁽³⁾. Après huit mois de travaux, les rédacteurs du rapport publié en réponse au mandat proposent, entre autres recommandations, la création d'un Institut des hautes études du service public (IHESP) qui « inspiré de l'École de Guerre et du Centre des hautes études militaires [...] aurait pour mission de préparer les futurs cadres dirigeants à l'exercice de fonctions managériales de haut niveau ⁽⁴⁾ ».

Le retournement de situation s'avère spectaculaire pour une institution militaire, et en particulier la catégorie de ses chefs, dont les mots du président de la République

⁽¹⁾ Phrase prononcée par Emmanuel Macron lors de la conférence de presse organisée à l'issue du « Grand débat national », le 25 avril 2019, à Paris (www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national).

⁽²⁾ Issu de la promotion 1975-1977 de l'École nationale d'administration (ENA), Frédéric Thiriez est maître des requêtes au Conseil d'État, avocat auprès du Conseil d'État et de la Cour de cassation depuis 1990. Il est connu du grand public pour son implication dans le football, notamment comme président de la Ligue professionnelle de 2002 à 2016.

⁽³⁾ Lettre de mission du Premier ministre à Frédéric Thiriez du 14 mai 2019, annexe 9 du rapport : THIRIEZ Frédéric, MÉAUX Florence et LAGNEAU Catherine, *Mission haute fonction publique – Propositions*, 30 janvier 2020, p. 74 (www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/273425.pdf).

⁽⁴⁾ Rapport Thiriez, *op. cit.*, annexe 4, p. 74.

trouvent un profond écho historique. Ainsi, en 1835, Tocqueville vilipendait-il le chef militaire, soulignant que « la partie la moins guerrière comme la moins révolutionnaire d'une armée sera toujours à sa tête ⁽⁵⁾ ». De même, Marc Bloch soulignait-il en 1940 que « jusqu'au bout, notre guerre aura été une guerre de vieilles gens ou de forts en thèmes [...] toute pénétrée par l'odeur de moisi qu'exhalent l'École de Guerre, le bureau d'état-major du temps de paix ou la caserne ⁽⁶⁾ ». Las, la grande réforme de la haute administration publique orchestrée à la Libération et aboutissant à la création de l'École nationale d'administration (ENA) en 1945 se faisait-elle en excluant les élites militaires du remède administré ⁽⁷⁾.

Si la convocation de nombreux auteurs venait compléter cet acerbe florilège, la conséquence d'une telle appréciation négative serait sans appel : raisonner la pertinence du modèle militaire et de l'exploitation faite de ses talents est parfaitement incongru. Pourtant, les armées apparaissent aujourd'hui comme une source d'inspiration pour l'État et en particulier sa direction des ressources humaines, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ⁽⁸⁾. Dépassant le *satisfecit* actuel d'une excellence aussi abondamment relayée dans la presse que mal connue et peu étayée, il convient surtout de s'interroger sur la capacité réelle des armées, dans le « *VUCA World* ⁽⁹⁾ », à continuer à générer dans la durée les chefs dont elle a besoin, capables de faire face au monde de demain, à la fois gestionnaires (de crises), préparateurs de l'avenir et « politico compatibles ». Armées, qu'allez-vous faire de vos talents ?

La gestion des talents, besoin existentiel des organisations modernes

À l'origine... n'étaient pas les talents

Lancé par des consultants du cabinet américain McKinsey dans leur étude *The War for Talent*, parue en 1997, le terme de « talent » apparaît au cœur des années 2000 dans un contexte de déficit de main-d'œuvre qualifiée, de mondialisation qui entraîne une hypercompétition et du poids croissant de l'innovation. Parler de « talent » revient dès lors à évoquer une population bien ciblée et spécifique, celle des collaborateurs identifiés comme susceptibles de prendre des responsabilités managériales de plus en plus importantes dans une organisation et de constituer, pour cette dernière, un avantage concurrentiel. Fondé sur l'indicateur clé du succès que représente le

⁽⁵⁾ TOCQUEVILLE (DE) Alexis, *De la démocratie en Amérique*, Flammarion, 1981.

⁽⁶⁾ BLOCH Marc, *L'Étrange défaite*, Société des Éditions Franc-Tireur, 1946, p. 144.

⁽⁷⁾ L'exposé des motifs de l'ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 qui porte création de l'ENA précise : « Elle [la machine administrative française] met en cause l'ensemble des problèmes que la fonction publique recouvre [...] ne serait-ce que par la diversité des personnels au service de l'État : magistrats, militaires, diplomates, administrateurs [...]. Il faudra traiter distinctement ces divers cas. Mais une priorité absolue est due au problème général de la formation et du recrutement des fonctionnaires qui sont au cœur même de nos services publics : Conseil d'État, personnel civil des administrations centrales, corps diplomatiques et préfectoral, corps d'inspection et de contrôle » (www.ena.fr/).

⁽⁸⁾ Porteuse de la récente Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, la DGAFP ne cache pas que certains dispositifs du ministère des Armées, comme l'Agence de reconversion de la défense, le mix personnel contractuel-fonctionnaire, les stratégies « marque employeur » des armées, l'attention générale portée aux personnes et aux moyens dédiés à la fonction Ressources humaines (RH) lui ont clairement servi de source d'inspiration.

⁽⁹⁾ Le terme « *VUCA World* » pointe la difficulté de prise de décision dans un environnement complexe et incertain : *VUCA* pour *Volatility* (volatilité), *Uncertainty* (incertitude), *Complexity* (complexité) et *Ambiguity* (ambiguïté).

potentiel, à savoir la capacité avérée à atteindre rapidement et successivement de très bons niveaux de performance dans des domaines variés, et succédant aux critères de force, puis d'intelligence et enfin de compétence, le « talent » est alors associé à celui de « haut potentiel », qu'il englobe.

En parallèle, ces entreprises constatent qu'il devient indispensable de s'occuper activement de ces talents une fois ces derniers recrutés, à savoir identifiés et sélectionnés. De telles réflexions donnent alors naissance au concept de *Talent Management*, aussi appelé « gestion des talents », dont la prise en compte s'impose pour toute organisation comme un enjeu existentiel sur lequel repose sa survie. Appliquée à une population sévèrement sélectionnée, formalisée par une politique de gestion dédiée et mise en perspective par rapport à un objectif final de remplacement des *managers* clés, toute politique de *Talent Management* doit alors s'inscrire dans le cadre d'un plan stratégique où le plan de succession qui en résulte prend une dimension cardinale. Elle doit *in fine* répondre à des objectifs précis : clarifier les positions clefs et les critères pour les occuper, constituer un « pipeline » de hauts potentiels, développer les talents et les expériences de ces derniers, motiver et fidéliser les meilleurs tout en anticipant les éventuels départs.

Des limites contre-productives à ne pas sous-estimer

En dépit des vertus objectives de tels dispositifs, de nombreuses critiques demeurent néanmoins formulées à l'encontre des politiques de *Talent Management* qui seraient mal articulées. Rares sont d'ailleurs les dirigeants des grandes entreprises mondiales estimant que leur entreprise effectue un bon travail dans l'identification et le développement des *leaders* : seuls 24 % d'entre eux considèrent que ces programmes sont des succès et à peine 13 % de ces mêmes dirigeants ont confiance dans les talents émergents de leur entreprise, à savoir leur relève putative ⁽¹⁰⁾.

La critique première repose sur la difficulté à déterminer si un collaborateur mérite le statut de « haut potentiel » par simple prophétie relative à ses futurs talents. La double confusion performance-potentiel et compétences-talents se trouve à la source de cette difficulté où l'imbrication des notions suscite souvent des interrogations de la part des collaborateurs comme des *managers* qui, faute d'une formation dédiée, sont entravés dans la parfaite compréhension et donc la bonne application des politiques en vigueur. Le niveau de rentabilité des détections/sélections peut dès lors s'avérer d'autant plus faible que les programmes dédiés à la population des hauts potentiels peuvent aussi encourager une forme de reproduction des élites dirigeantes peu enclines à s'intéresser aux talents d'un ordre différent (experts, créatifs, etc.). Davantage que de disposer de compétences multiples, ces constats initiaux mettent en avant le besoin de personnes capables de s'adapter et d'évoluer dans des rôles et des environnements de plus en plus complexes.

⁽¹⁰⁾ FERNÁNDEZ-ARÁOZ Claudio, ROSCOE Adrew et ARAMAKI Kentaro, « Turning potential into success: the missing link in leadership development », *Harvard Business Review*, novembre-décembre 2017, p. 86-93 (<https://hbr.org/>).

La frustration des collaborateurs ne participant pas à ces programmes présente, de surcroît, le risque d'une baisse des niveaux de performance et de fidélisation en lien avec un profond sentiment d'injustice. La déception créée par la non-sélection, éventuellement associée à une lisibilité confuse des déterminants de cette même sélection, peut entraîner certains « recalés » à une démotivation, souvent pérenne lorsque ces déterminants sont assortis de critères d'âge ou de fenêtre d'opportunité. Ce risque de sous-optimisation peut d'ailleurs être aggravé si la constitution de ce plan de succession n'est pas suffisamment cohérente pour surmonter le départ inopiné de ceux qui en font partie. En effet, le futur des organisations finit par dépendre de collaborateurs, devenus de plus en plus performants et donc compétitifs sur le marché de l'emploi, dont le recrutement par un concurrent remettrait en cause le renouvellement générationnel.

Les armées, incubateurs rationnels de talents

Le contexte ayant provoqué l'intérêt porté au « talent » par le monde de l'entreprise s'applique dans le courant des années 2000 sans réserve aux armées françaises. Celles-ci se trouvent alors confrontées à la fin du processus de professionnalisation des armées, aux impacts de la Révision générale des politiques publiques (RGPP, 2007) et à la « technologisation » croissante d'engagements opérationnels dont le nombre et la dureté ne cessent de se renforcer. Associée à l'exigence croissante d'efficacité d'une armée française désormais « d'emploi » confrontée aux défis de la fidélisation et de la captation des compétences rares et critiques, la conjonction de ces facteurs suscite une réflexion de haut niveau sur les sujets du Haut encadrement militaire (HEM) et des fonctions d'officiers généraux ⁽¹¹⁾.

Les résultats de cette réflexion s'incarnent en 2009 dans la diffusion d'une politique des « hauts potentiels » dans les armées, réactualisée en 2015 ⁽¹²⁾. Elle définit en premier lieu ce que les armées entendent par officier à haut potentiel. Il s'agit, parmi la population des officiers brevetés de l'École de Guerre, « d'un officier qui, après une crédibilité acquise sur le champ des opérations, a une aptitude reconnue à décider, superviser et animer, démontrant une forte capacité d'évolution vers l'exercice de hautes responsabilités ». Au sein de cette population se distinguent également des officiers à très haut potentiel qui se caractérisent par « leur capacité d'adaptation, leur hauteur de vue, leur sens politique, leur faculté de travail et un sens du commandement et du *management* hors du commun ».

L'objectif déclaré de la politique des « hauts potentiels » des armées est « de permettre au Céma (chef d'état-major des armées) de disposer en permanence d'officiers supérieurs et généraux, cadres dirigeants militaires, capables de gagner les combats, quel que soit l'environnement considéré, en opération comme en administration centrale ». La logique des ressources humaines s'inscrit donc dans une logique capacitaire

⁽¹¹⁾ Rapport du 20 février 2004 de ZELLER Louis (général de corps d'armée, conseiller du gouvernement pour la défense), *L'encadrement militaire supérieur et la gestion des hauts potentiels*, et rapport d'étape du 15 mai 2006 de BANSARD Jean-Pierre (GCA) et ROUDIÈRE Jacques (contrôleur général des armées), *Etude relative aux officiers généraux*.

⁽¹²⁾ *Politique des « hauts potentiels » dans les armées*, n° D-15-008284/DEF/EMA/ESMG/DR du 17 décembre 2015.

à la compréhension beaucoup plus large (selon le principe DORESE ⁽¹³⁾), ne s'appliquant pas uniquement au restrictif et mal nommé « cœur de métier », mais à l'ensemble des domaines de responsabilités confiées aux officiers (en particulier supérieurs et généraux) au sein du ministère des Armées, ramassé dans l'expression d'administration centrale.

Le résultat escompté de cette politique est d'assurer le remplacement périodique des dirigeants militaires. La création d'un plan de succession n'est certes pas explicitement mentionnée et se soumet à la nature politique des nominations des officiers généraux. Néanmoins, la logique prédominante est celle de la constitution d'un vivier de candidats *papabili* qui ne s'arrête pas à la seule catégorie du « Top 10 des armées » ⁽¹⁴⁾, mais étend son champ d'application à l'ensemble des fonctions de la haute hiérarchie militaire de nature politico-militaire ou d'expertise en bout de chaîne fonctionnelle. L'acteur premier de la mise en œuvre de cette politique est bien le Céma qui, depuis 2005, préside les Conseils supérieurs d'armées et peut donc réellement peser sur les choix à réaliser (promotion et affectation).

Par-delà les limites préalablement évoquées, cette politique omet néanmoins de mentionner deux enjeux qui mériteraient chacun un meilleur traitement. Le premier d'entre eux est le sujet stratégique de la fidélisation des talents. Sa sensibilité est d'autant plus importante qu'à la différence du monde de l'entreprise, les armées se reposent sur la seule logique de « pépinière » (à savoir la culture en interne de ses talents) alors que les entreprises peuvent avoir également recours à la logique de « pépite » (à savoir le recrutement d'un talent extérieur à leur organisation). Le second enjeu dont l'absence est flagrante, est celui de l'innovation et, partant, de la créativité pour inscrire la politique des « hauts potentiels » dans une dynamique moins autoreproductrice.

CHEM : cas concret militaire de programme de *Talent Management*

Accès sélectif, formation singulière et ambition spécifique

Créé en 1911 par le futur maréchal Foch pour la seule Armée de terre, refondé en 1952 sous un format qui devient interarmées, le Centre des hautes études militaires (CHEM) illustre la volonté des armées de fournir aux officiers qu'elles considèrent comme les plus talentueux un complément dédié de formation les distinguant de leurs pairs. Héritier d'un long processus d'évolutions de son périmètre missionnel, le CHEM prépare aujourd'hui ces officiers « à l'exercice des plus hautes responsabilités dans les armées, en interarmées et en administration centrale. Il est chargé de dispenser une formation de niveau politico-militaire et stratégique qui concerne les domaines opérationnels, la préparation du futur, le *management* et l'organisation des armées ainsi

⁽¹³⁾ Cet acronyme couvre l'ensemble des éléments à prendre en compte dans le cadre du développement d'une capacité : Doctrine, organisation, ressources humaines, équipement, soutien des forces, entraînement.

⁽¹⁴⁾ Détaillé dans la politique du 17 décembre 2015, le « Top 10 des armées » regroupe le Céma, le major général des armées (MGA), les trois chefs d'état-major d'armée et les trois majors généraux d'armée (Cémat, CEMAA, CEMM ; MGAT, MGAA, MGM), le chef de l'état-major particulier du président de la République (CEMP), le *Supreme Allied Commander–Transformation (SAC-T)* de l'Otan – un Français depuis le retour de la France dans le commandement intégré de l'Otan en 2009.

que les aspects interministériels et internationaux des questions de défense et de sécurité⁽¹⁵⁾ ».

La scolarité du CHEM s'adresse chaque année à un volume extrêmement réduit d'officiers, soit aujourd'hui environ vingt-cinq colonels et équivalents, accompagnés en moyenne de cinq camarades alliés⁽¹⁶⁾. Ce volume représentant environ 1 % de la population des colonels et équivalents français, un tel taux de sélectivité, bien supérieur à celui appliqué dans de nombreuses grandes entreprises (où le plus sélectif parmi ceux recensés est de 1 % de l'ensemble des collaborateurs), démontre le caractère stratégique des choix effectués⁽¹⁷⁾. Cette sélectivité fait également écho à la tension objective qui existe entre les logiques de « pépinière » et de « pépite » décrites précédemment. Elle les réconcilie néanmoins en permettant aux armées de disposer des officiers compétents, éprouvés et légitimes pour occuper des postes de très haut niveau sans recours à une ressource extérieure *via* un système efficace de réorientations internes. La « pépinière » fournit donc ses propres « pépites » à l'instar des pratiques culturelles de certaines grandes entreprises.

La formation de dix mois dispensée au CHEM propose un contenu à dominante politico-militaire, la singularisant ainsi de toute autre formation de très haut niveau, y compris de celles de la haute fonction publique, où le sujet Défense est quasiment absent de tous les cursus. Elle offre à ses auditeurs une connaissance précise et un cadre espace-temps de réflexion dédié à la « mécanique » politico-militaire, française bien entendu, mais également comparative de celle des alliés et compétiteurs actuels de la France afin d'en saisir à la fois les spécificités, les ressorts et les nuances. À défaut d'une telle formation, seules la pratique et la fréquentation quotidiennes de certains cercles de pouvoir politique permettent d'acquérir un niveau de connaissance et d'appréhension similaires. Telle est la raison pour laquelle les auditeurs ont vocation à occuper en sortie de CHEM des postes à fort marquant politico-militaire (postes en cabinet ministériel, organismes interministériels...), en phase avec une formation dont la rentabilisation immédiate offre les meilleures garanties pour l'avenir.

L'objectif du CHEM se révèle également particulièrement stratégique en ce qu'il vise à fournir les clés de compréhension pour occuper à terme les plus hautes responsabilités militaires, au sein comme à l'extérieur des armées. Ses auditeurs suivent donc en parallèle l'enseignement de la session nationale « Politique de défense » de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN)⁽¹⁸⁾. Ils se trouvent ainsi

⁽¹⁵⁾ « Arrêté du 4 mars 2009 portant organisation de la Direction de l'enseignement militaire supérieur » (www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020347997).

⁽¹⁶⁾ La scolarité 2019-2020 regroupe 10 colonels de l'Armée de terre, 5 colonels de l'Armée de l'air, 5 capitaines de vaisseau de la Marine nationale, 2 officiers du Service du commissariat des armées, 2 colonels de la Gendarmerie nationale, 1 ingénieur de l'armement et 5 officiers alliés en provenance d'Allemagne, de Grande-Bretagne, du Danemark, d'Espagne et des États-Unis.

⁽¹⁷⁾ BENOIST Sophie, DAVIAUD Emmanuelle, RAINARD-DEMAZEAU Camille et TORRES Édith, « *Le management des talents : enjeu stratégique ou simple évolution vernaculaire RH ?* », mémoire d'expertise, Paris Dauphine, p. 121 (<https://mba-rh.dauphine.fr/>).

⁽¹⁸⁾ L'IHEDN compte aujourd'hui quatre sessions nationales : « Politique de défense », « Armement et économie de défense », « Enjeux et stratégies maritimes », « Souveraineté numérique et cybersécurité ». La session « Politique de défense » est originellement la session avec laquelle la scolarité du CHEM est couplée depuis 1961.

placés, pendant une année, en contact avec des auditeurs de haut niveau issus de la société civile, « forme d'ouverture (...) par construction civilo-militaire, qui permet une approche différente des problématiques de défense »⁽¹⁹⁾. Conformément à la politique des « hauts potentiels » des armées, l'ambition du CHEM s'inscrit bien dans la logique de préparation d'un plan de succession à un horizon de dix ans environ. Cette logique repose sur des parcours de carrière qui préparent, évaluent et sélectionnent les anciens auditeurs dans des affectations de natures extrêmement variées. Les successions de poste permettent d'apprécier la réalité et la vigueur du potentiel de l'officier concerné, amenant un certain nombre d'entre eux à occuper ensuite les postes stratégiques du « Top 10 des armées ».

**De la « Classe préparatoire au généralat »,
à un véritable « Institut de spécialisation aux hautes responsabilités »**

L'exploitation d'une grille de lecture qui emprunte l'axe d'approche du grade terminal occupé en 1^{re} section des officiers généraux par les auditeurs Terre-Air-Mer du CHEM apporte un premier enseignement relatif au caractère élitiste-productiviste induit par la nature de ce programme de *Talent management*. Pour cela, l'adoption de trois bornes temporelles contemporaines, à savoir 1962 (fin de la guerre d'Algérie), 1990 (fin de la guerre froide) et 2002 (début des guerres *post-11 septembre*), permet de suivre une courbe instructive de progression articulée autour de trois chocs telluriques connus par nos armées depuis 60 ans. La répartition des officiers généraux au sein de leur population entre 1962 et 1989 met en effet en lumière un ratio selon lequel « on compte deux généraux de brigade (ou contre-amiral) pour un général de division (ou vice-amiral) » (les rangs et appellations de général de corps d'armée/vice-amiral d'escadre et de général d'armée/amiral relevant du groupe des trois étoiles)⁽²⁰⁾. À l'inverse, si la réalité actuelle rejoint la réalité historique dans sa globalité, il s'avère que 75 % des auditeurs Terre-Air-Mer du CHEM accèdent en 1^{re} section au groupe des généraux de division (et plus de 50 % d'entre eux aux grades et appellations de général de corps d'armée et de général d'armée)⁽²¹⁾. À la règle du « deux tiers/un tiers » de la population globale des officiers généraux se substitue donc, pour la population des auditeurs du CHEM, la règle du « un quart/trois quarts ». Le taux de rentabilité qui se dégage de cette analyse apparaît alors satisfaisant et cohérent avec l'objectif et la nature de la sélection à laquelle ces officiers ont été soumis en amont.

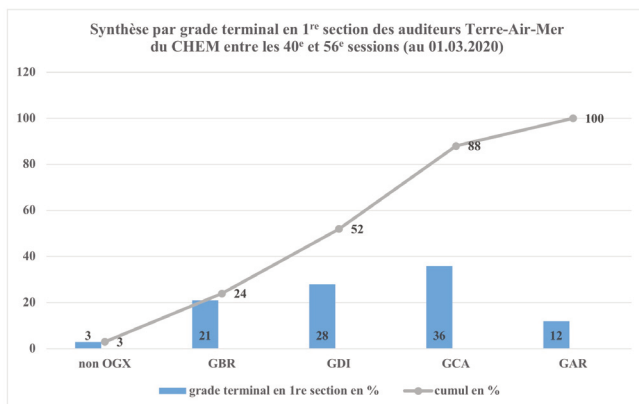
Le taux de couverture des postes du « Top 10 » par les auditeurs Terre-Air-Mer du CHEM ouvre un second champ d'appréciation de son niveau de rentabilité. La dominante politico-militaire de la scolarité du CHEM ne pouvait néanmoins exclure de la réflexion les postes de chef du cabinet militaire du Premier ministre (CcabPM), de chef de cabinet du ministre des Armées (CcabMin) et de secrétaire général adjoint

⁽¹⁹⁾ DULPHY Anne et MINIGAND Christine, « Entretien avec le général Henri Bentégeat », *Histoire@Politique* n° 18, 2012/3, p. 217 (www.cairn.info/revue-histoire-politique-2012-3-page-209.htm).

⁽²⁰⁾ VIAL Philippe, *La mesure d'une influence : les chefs militaires et la politique extérieure de la France à l'époque républicaine*, thèse de doctorat, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2008, p. 722.

⁽²¹⁾ Les armées françaises comptent en 2020 dix postes de général d'armée, soit les postes de CEMP, Céma, MGA, Cémat, CEMAA, CEMM, SAC-T et les trois postes d'inspecteur général des armées (IGAT, IGAA, IGAM).

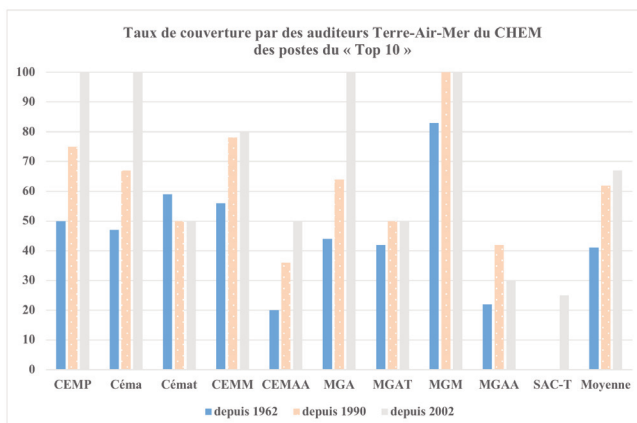
Gestion du potentiel dans les armées : réflexion sur la dialectique des talents



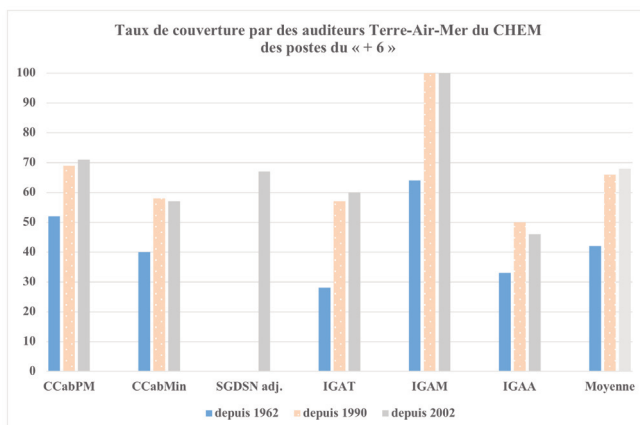
NDLR :
non-officiers généraux (non OGX),
généraux de brigade (GBR),
généraux de division (GDI),
généraux de corps d'armée (GCA)
et généraux d'armée (GAR).

de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN adj.) à la dimension politico-militaire affirmée. Par ailleurs, la géographie du pouvoir au sein des armées ne dessinant pas un périmètre constant, la part prise dans chacune des armées par le désormais seul autre poste de général d'armée, à savoir celui d'inspecteur général des armées, méritait également d'être explorée. Ces deux catégories créent donc un second périmètre baptisé « + 6 » (CcabPM, CcabMin, SGDSN adj., IGAT, IGAM et IGAA) indispensable au bon équilibre de l'étude.

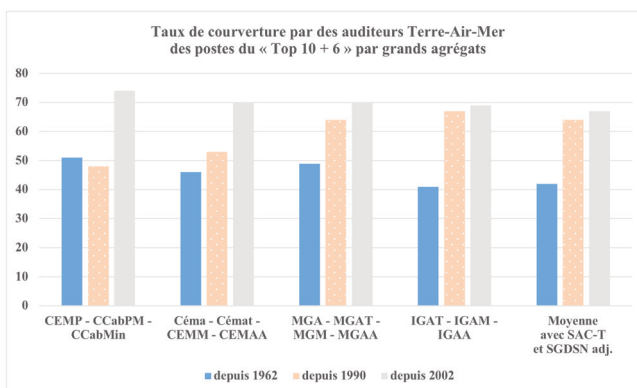
Pris séparément, les périmètres du « Top 10 » et du « + 6 » offrent chacun un taux de couverture stabilisé depuis 2002 autour de 66 % alors qu'il est inférieur à 50 % depuis 1962 et de l'ordre de 60 % depuis 1990. De ce fait, si un poste de direction au sein des armées sur deux est tenu par un ancien auditeur du CHEM depuis 1962, le ratio se renforce nettement depuis 2002 pour atteindre un rapport de deux sur trois. Par-delà les quelques disparités constatées entre les différents postes du panel considéré ainsi que par le biais d'une lecture des résultats à la « couleur d'uniforme », la tendance haussière observée, depuis 1962, sur les deux périmètres forme le premier enseignement de l'analyse conduite.



Gestion du potentiel dans les armées : réflexion sur la dialectique des talents



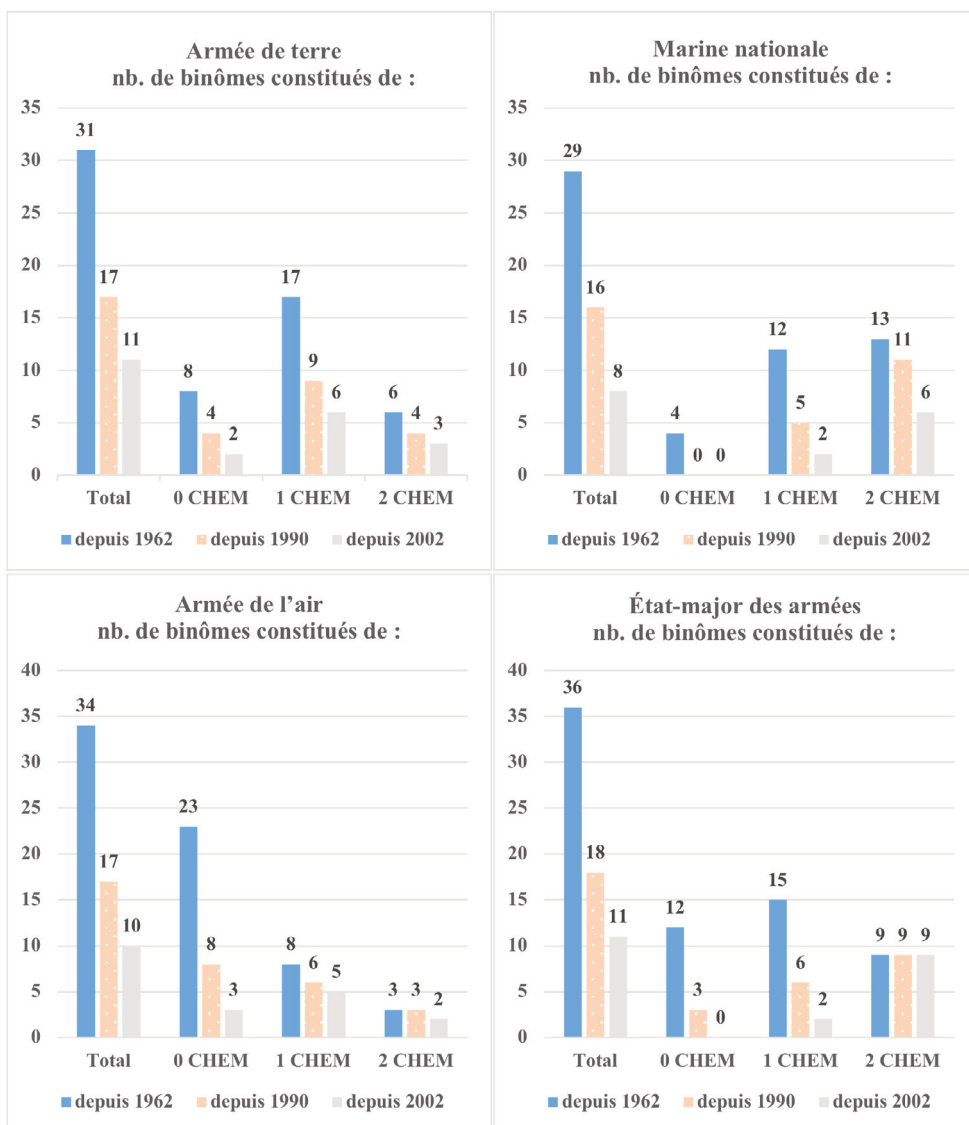
De manière plus fine, un raisonnement articulé autour de deux autres types d'agrégats englobant le « Top 10 + 6 » permet de compléter cette vision macroscopique du niveau général de performance.



La première famille d'agrégats s'organise par nature de postes politico-militaires, qualifiés « de gouvernement », « de commandement », « de *management* » et « de discernement ». Ils se distinguent par des contacts quotidiens, réguliers, occasionnels ou d'opportunité de l'autorité militaire avec une autorité politique. Ainsi, les trois postes politico-militaires « de gouvernement » (CEMP, CCabPM, CCabMin) offrent aujourd'hui le meilleur taux de couverture avec un score de 74 % depuis 2002. À partir d'une situation de forte divergence en 1990, l'agrégat formé par les postes politico-militaires « de commandement », à savoir ceux des quatre chefs d'état-major, obtient aujourd'hui un taux de couverture de 70 % similaire à celui des postes politico-militaires « de *management* », à savoir ceux des quatre majors généraux. Enfin, les postes politico-militaires « de discernement », ceux des trois inspecteurs généraux des

armées, connaissent dans le temps une progression similaire aux postes « stratégiques de commandement » pour s'établir aujourd'hui à 69 %. Une analyse en creux démontre finalement que, sur cette même période, environ un tiers des postes du « Top 10 + 6 » est occupé par des officiers généraux qui n'ont pas suivi la scolarité du CHEM.

Le second type d'agrégats agence la réflexion autour du binôme constitué par chaque chef d'état-major et son major général associé au nombre de fois où ce binôme



comprend aucun, un ou deux anciens auditeurs du CHEM ⁽²²⁾. S'il existe assez logiquement une relative homogénéité du nombre total de binômes formés pour chaque période étudiée, la Marine nationale dispose depuis 1962 du meilleur « score » de binômes formés par un ou deux anciens auditeurs du CHEM. En revanche, et sur la même durée, une lecture consistant à regrouper les binômes formés d'au moins un ancien auditeur du CHEM positionne la Marine nationale et l'Armée de terre à des niveaux similaires... qui correspondent globalement à ceux de l'Armée de l'air pour la catégorie des binômes sans ancien auditeur du CHEM. Ainsi, s'il n'existe pas *a priori* de politique d'armée visant à constituer les binômes de commandement autour de la population des anciens auditeurs du CHEM, cette approche s'inscrit dans une tendance haussière en cohérence avec les résultats du premier type d'agrégats.

Les trois tendances haussières constatées depuis 1962, avec un effet d'accélération depuis 1990, positionnent ainsi clairement le CHEM au sein de l'écosystème comme véritable centre de préparation à l'exercice de très hautes responsabilités militaires. Les réformes successives du contenu de la formation dispensée, en particulier la confirmation de sa dominante politico-militaire, s'affirment dès lors en parfaite cohérence avec l'ambition du Centre tout comme avec la gestion qui semble être faite par les armées de leurs talents.

Cette hausse objective mérite néanmoins un complément d'analyse. Le raisonnement part du constat de la stabilité dans la durée du volume d'auditeurs Terre-Air-Mer du CHEM : 21 en 1962-1963, 19 en 1990-1991, 21 en 2002-2003 pour une moyenne de 21,5. En parallèle, la réduction sur l'ensemble de la période des volumes des listes d'aptitude tout comme du nombre de postes de généraux d'armée vers lesquels nombre d'entre eux étaient orientés conduisent à deux constats : l'importance institutionnelle relative accordée à un passage au CHEM en début de période et un effet de concentration graduel vers les postes du « Top 10 + 6 ». La situation actuelle ne s'avère donc pas un « coup de barre politique », mais une arrivée progressive, aux raisons structurelles, à un point d'équilibre sain et stable depuis 30 ans qu'il apparaît aujourd'hui indispensable de conserver.

L'attention portée à la proportion des postes occupés par des officiers généraux n'ayant pas suivi la scolarité du CHEM offre ainsi un second enseignement majeur de cette étude, à savoir l'absence de phénomène de caste. La diversité des profils, principe structurant de la politique RH militaire, ne s'applique donc pas uniquement aux seules fonctions subalternes ou intermédiaires. La cohérence politique du système permet, en effet, que les postes les plus éminents des armées soient occupés, de manière pérenne, par des officiers aux parcours riches, variés et légitimes. L'accès aux plus hautes responsabilités dans les armées ne repose pas sur un seul cursus type, mais sur des mérites et des talents reconnus par des chefs militaires, eux-mêmes issus d'un tel dispositif.

⁽²²⁾ Considérant le peu de pertinence pour l'étude des binômes circonstanciés et assujettis à une relève rapide, seuls les binômes dont la durée est supérieure à 3 mois ont été comptabilisés.

Des tensions objectives qui questionnent la solidité du modèle

L'accès au généralat apparaît dès lors comme le point d'articulation de la pertinence du programme de *Talent Management* des armées. Les listes d'aptitude successives au grade de général démontrent que le CHEM n'a pas valeur de viatique, tous les anciens auditeurs ne devant pas mécaniquement leurs pairs en termes d'avancement. Certains de ces derniers peuvent ainsi poursuivre une carrière en tout point similaire à celle de leurs camarades auditeurs, y compris dans l'accès aux plus hautes responsabilités, sans que leur légitimité ne soit ni contestable ni contestée. De telles dispositions renvoient au *nihil obstat* du pouvoir politique qui, en cohérence avec ses prérogatives de nomination et affectation des officiers généraux, avait conditionné en 1911 la création du CHEM au maintien de l'accès au généralat pour des officiers non anciens auditeurs du CHEM. Elles répondent également à des besoins spécifiques ou fonctionnels (éventuellement non identifiés en amont), à la reconnaissance de talents qui n'avaient initialement pu être retenus (compte tenu du taux de sélectivité pour l'accès au CHEM et de l'existence d'autres formations de l'enseignement militaire du 3^e degré) ou à la confirmation de talents auxquels il n'a pas été jugé nécessaire de faire suivre un tel parcours, interrogeant sur la réalité de l'équilibre du modèle actuel en termes de sélection, de formation et de gestion ⁽²³⁾.

En amont, la nature de la sélection demeure néanmoins essentiellement fondée sur le niveau des performances antérieures. Elle questionne ainsi sur le sujet de la détection des aptitudes réelles à penser l'avenir et innover en écho au sujet du conformisme ou de l'autoreproduction où « le futur *leader* se met à rimer avec excellent suiveur » ⁽²⁴⁾. La robustesse du processus de sélection n'est *a priori* pas contestable puisqu'il s'appuie à la fois sur une observation institutionnelle permanente des vingt-cinq premières années de carrière et sur un éclairage extérieur (en *Assessment Center* ⁽²⁵⁾) qui arrive à deux reprises lors de la scolarité de l'École de Guerre et en situation de responsabilité en tant que jeune colonel et équivalent. Pour autant, si les besoins d'innovation, de créativité et de valorisation de profils atypiques sont, dans les discours, clairement exprimés, les dispositifs voués à y répondre tardent à émerger ⁽²⁶⁾. Cela renforce d'une part, les interrogations relatives à la capacité de ces officiers à penser l'avenir et d'autre part, la démotivation des profils plus « originaux » pourtant en phase avec les besoins futurs.

⁽²³⁾ L'enseignement militaire du 3^e degré distingue trois groupes selon le niveau, la durée des formations et les profils des officiers sélectionnés. La sélection des officiers pour les groupes 1 et 2 est du ressort du Céma. Le groupe 1 est formé des scolarités du CHEM et de ses équivalents britannique (*Royal Command and Defense Studies*) et américain (*National Defense University*), le groupe 2 des sessions nationales de l'IHEDN « Armement et économie de défense » et « Politique de défense » quand cette dernière n'est pas couplée au CHEM, et des scolarités à l'*Instituto di Alti Studi per la Difesa* italien, au *NATO Defense College* et à la *Bundes Akademie für Sicherheits Politik* allemand. Le groupe 3 est constitué de formations « courtes » de l'ordre de quelques semaines maximum.

⁽²⁴⁾ PETRIGLIERI Jennifer et Gianpiero, « La malédiction du talent », *Harvard Business Review*, novembre 2017 (www.hbrfrance.fr/magazine/2017/11/17677-la-malediction-du-talent/).

⁽²⁵⁾ Méthode qui évalue les compétences d'un candidat au travers de plusieurs outils psychométriques et par des mises en situation.

⁽²⁶⁾ PARLY Florence, « Discours à l'Institut des hautes études de défense nationale », 28 mars 2019, 9 pages (www.ihedn.fr/).

Par ailleurs, si la formation suivie par les auditeurs du CHEM forme un socle de très haut niveau qui sera exploité, quelles que soient les suites données en termes d'avancement, il convient aussi de s'interroger sur le complément de formation apporté aux officiers listés n'ayant pas suivi ce *cursus honorum*. Ainsi, le Séminaire de préparation des officiers généraux (Spog) suivi par l'ensemble des officiers inscrits à la liste d'aptitude d'officier général, s'avère en réalité un dispositif de mise à niveau et non de formation ⁽²⁷⁾. Constitué d'un séminaire d'une durée de deux jours (cinq jours jusqu'en 2019), précédé de quatre mois d'un enseignement à distance à temps partiel graduellement développé, cet « objet académique non identifié » ne peut rivaliser avec une formation d'une année scolaire, de surcroît à plein temps. Il s'adresse par ailleurs aussi bien aux anciens auditeurs du CHEM qu'aux autres « listés », à mi-chemin entre « doublon » pour les premiers et « rattrapage » pour les seconds, interrogeant donc sur la place qui lui est réellement accordée dans le *continuum* de formation.

Le nombre réduit de postes politico-militaires « de gouvernement » proposés chaque année en sortie de CHEM relativise enfin la portée de la singularité de la formation. L'état-major particulier de la présidence de la République, les cabinets militaires du Premier ministre et du ministre des Armées ainsi que le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale totalisent une quinzaine de postes au profit des officiers des trois armées. En raison d'une durée moyenne d'affectation de trois ans, seuls cinq postes sont théoriquement proposés chaque année à une population de vingt-cinq colonels et équivalents. Ces postes étant par ailleurs des postes dont la sortie s'effectue théoriquement « par le haut » ⁽²⁸⁾, le taux de rentabilité immédiate de la formation de 20 % apparaît faible alors qu'« on ne se prépare bien qu'en étant mis en situation au niveau convenable. Rien ne remplace l'expérience de la proximité du pouvoir, puis l'association à son exercice. Les dimensions politiques de nos engagements sont d'une nature qui exige des chefs avertis et acculturés aux pratiques politiques, nationales et internationales, tant les champs sont mêlés. [...] On ne saurait donc à la fois opposer aux militaires leur inculture de l'État et contester leur association à l'administration [...] le cursus est donc décisif ⁽²⁹⁾ ».

Détection et gestion : une indispensable transformation des processus en vigueur

Un dispositif de détection daté méritant d'évoluer

La détection des talents repose désormais sur l'évaluation d'un potentiel qui « est aujourd'hui plus important que l'intelligence, l'expérience et les “compétences” » ⁽³⁰⁾. Cinq critères déterminent ainsi le potentiel : curiosité (envie de recherche de nouvelles expériences et connaissances, et dispositions à apprendre et à évoluer), perspicacité

⁽²⁷⁾ Le Spog ne fait pas partie des formations (du groupe 3) de l'enseignement militaire du 3^e degré.

⁽²⁸⁾ C'est-à-dire une sortie du poste concerné *via* la nomination comme officier général.

⁽²⁹⁾ GARRIGOU GRANDCHAMP Pierre (GCA), « État militaire et sens politique : une nécessaire désinhibition », *Inflexions*, n° 6, février 2007, p. 210-211 (www.cairn.info/revue-inflexions-2007-2-page-199.htm).

⁽³⁰⁾ FERNÁNDEZ-ARÁOZ Claudio, « La recherche des talents au 21^e siècle », *Harvard Business Review*, décembre 2014 – janvier 2015, p. 2 (www.hbrfrance.fr/content/uploads/2014/11/HBR_Decembre-Janvier2015_talents.pdf).

(capacité à recueillir et à comprendre des informations qui ouvrent de nouveaux horizons), engagement (don d'utiliser les émotions et la logique pour communiquer une vision convaincante et tisser des liens), détermination (moyens de se battre pour des objectifs difficiles, malgré les défis, et de rebondir face à l'adversité) et, enfin, motivation (engagement indéfectible à exceller dans la poursuite d'objectifs non égoïstes). De tels critères sont en phase d'adoption dans de nombreuses grandes entreprises comme le groupe Michelin dont la culture, les effectifs et les modes d'organisation, apparentés à ceux des armées, peuvent servir de miroir instructif.

A contrario, les critères de sélection des talents retenus dans les armées demeurent à la fois assez flous et excessivement tournés vers l'évaluation de la performance antérieure. Il suffit de procéder à la lecture de la grille interarmées d'attribution des Indices relatifs interarmées (IRIs) des colonels et équivalents pour le constater ⁽³¹⁾. Le libellé des différents niveaux d'appréciation demeure ainsi assez sibyllin, offre des possibilités d'interprétation assez larges et se trouve donc très loin de répondre aux standards actuels des grandes entreprises. Focalisée sur ce que le colonel sait faire, de manière encore moins précise que le triptyque « aptitude à décider, superviser et animer » de la définition militaire du potentiel, l'évaluation ne se positionne pas sur ce que l'officier évalué pourra faire. Il n'existe donc pas explicitement de vision prospective du potentiel de l'individu dans les critères de choix. Si néanmoins elle devait exister dans les travaux « en chambre » de sélection qui aboutissent à l'orientation et à l'affectation, leur formalisation se rapprocherait du besoin de transparence attendu d'un processus moderne de sélection.

Cela ne signifie pas que les critères retenus jusqu'à présent doivent être abandonnés. L'intelligence, les valeurs et le *leadership* demeurent des critères incontournables sur lesquels reposent les performances antérieures, premiers éléments à analyser pour entrer dans un vivier compétitif. Pour autant, cette dimension de potentiel doit être prise différemment en considération en termes de détection par un dispositif qui permette à la fois de mieux légitimer les choix opérés et de mieux cibler la ressource à sélectionner. Une rénovation de la grille d'appréciation du potentiel, laissant davantage la place à la réalité de ce qu'est le potentiel aujourd'hui, semble donc s'imposer pour lui donner une pertinence qui minimise les phénomènes reproductifs et l'ensemble des travers associés. De plus, en complément des séquences en *Assessment Center*, devenues incontournables pour disposer d'un regard complémentaire et mieux objectif de l'évaluation institutionnelle, il pourrait être envisagé de compléter les processus de sélection d'entretiens personnalisés permettant d'affiner les choix.

***Entre coaching et cocooning, savoir écouter le talent
pour une gestion véritablement personnalisée***

Accorder davantage de place à l'officier lui-même en tant qu'acteur de son employabilité et à ce qu'il souhaite faire de ses talents, forme le premier axe de progrès

⁽³¹⁾ IRIs : « niveau » attribué annuellement aux officiers et qui détermine son potentiel à la lumière de l'observation dont il a fait l'objet par son supérieur au cours de l'année écoulée.

de renouvellement de la gestion des potentiels. La contractualisation personnalisée se développe voire devient la norme au sein des grandes entreprises où cette dimension novatrice vise à répondre à la nécessité de conserver en leur sein les collaborateurs aux potentiels les plus affirmés. De tels dispositifs, déjà appliqués à certaines populations militaires, pourraient utilement et aisément être testés puis déployés au profit de la population qui offre aux armées des garanties de productivité et une forme d'avantage concurrentiel. Bien encadrée par une politique précise dont pourrait se prévaloir l'EMA, assujettie à la responsabilité de mentors internes venant éclairer à la fois l'intéressé et le gestionnaire, elle pourrait offrir des résultats probants, modifier certes l'*habitus* de gestion (sur un volume néanmoins réduit d'officiers), mais apporter surtout un élément de réponse au défi stratégique de la fidélisation.

À l'autre bout du spectre des leviers *a priori* actionnables, le levier salarial représente un axe de travail aussi tabou que débattu puisqu'à la différence de certains corps de la fonction publique et métiers du secteur privé, la structuration de la rémunération du militaire ne lui permet pas de la négocier à l'appui de talents reconnus, éprouvés et recherchés. En revanche, le sujet de la prise en compte de la performance dans la rémunération ne peut plus être occulté. Cette dernière doit se voir reconnue au travers d'un système à créer *ex nihilo* (voire dans le cadre de la Nouvelle politique de rémunération des militaires). Par-delà le caractère incitatif à l'accès aux responsabilités les plus sensibles, et celui motivant par l'intérêt qu'elle suscite, la rémunération de la performance, déjà appliquée au sein de la Gendarmerie nationale comme de la haute fonction publique, constituerait en effet un formidable levier de modernisation à mi-chemin entre le *coaching* individuel et le *cocooning* offert par l'institution.

Pour autant, il faudra savoir « enchanter le talent au-delà du levier salarial » pour d'une part, ne pas renier la spécificité militaire (sous réserve de conditions de vie et d'exercice du métier acceptables, un niveau de rémunération moindre peut *in fine* être considéré comme une force au regard de l'indépendance qu'il octroie) et d'autre part, consolider ce qui fait de l'engagement militaire un engagement « au-delà du métier »⁽³²⁾. Ainsi, le 11^e rapport du Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) relatif à la « fonction militaire dans la société française » souligne combien les militaires d'aujourd'hui aspirent, face à la tension quotidienne qu'ils vivent entre sujétions militaires et acceptabilité de ces dernières, à la meilleure articulation possible entre les sphères professionnelle, familiale et sociale⁽³³⁾. Ses rédacteurs préconisent ainsi « d'anticiper les mesures qui permettront aux forces armées de demeurer en phase avec les standards de vie attendus des jeunes générations, tout en préservant les fondamentaux de la fonction militaire » (11^e rapport, p. 10). Les hauts potentiels ne sont pas étrangers à une telle attente et le raisonnement de la cohérence entre le pic des sujétions qu'ils vivent et leur niveau d'acceptabilité, en particulier familial, doit être conduit. Dont acte.

⁽³²⁾ PERRET Christophe, « Enchanter le talent au-delà du levier salarial », *Cahiers de la RDN – Un monde en turbulence – Regards du CHEM - 68^e session*, p. 221-235.

⁽³³⁾ HCECM, *La fonction militaire dans la société française* (11^e rapport), septembre 2017, 194 pages (www.defense.gouv.fr/). En complément, le 12^e rapport, remis au président de la République le 22 juin 2018, rend compte de la diversité des situations vécues par les militaires et leurs proches dans leur environnement local, présente les efforts entrepris pour mieux accompagner ces réalités et propose des axes de progrès visant à mieux répondre à l'hétérogénéité des situations (www.defense.gouv.fr/).

Un modèle à renouveler afin d'éviter toute forme de décrochage

Par-delà ses qualités, la permanence du caractère empirique du système actuel pourrait, à terme, limiter le niveau d'efficacité du ministère des Armées. Disposer d'une doctrine ministérielle de seconde partie de carrière semble aujourd'hui indispensable. Permettre une meilleure organisation et émergence des profils les plus talentueux et conserver aux armées leur attractivité aussi bien en termes de recrutement que de fidélisation de ses cadres dont le potentiel est encore reconnu *urbi et orbi* : tel est le défi à relever.

La rénovation de la carrière des officiers généraux apparaît indispensable pour répondre à ces exigences. En dépit de la qualité des officiers concernés, leur arrivée concurrentielle sur les postes de direction (actuellement 49/50 ans au plus tôt) et donc la durée maximale pendant laquelle ils pourront occuper des postes d'officier général (9/10 ans hors prolongation) donne une image de faible rentabilité du système. Par conséquent, rajeunir l'accès au généralat s'avère indispensable pour offrir de meilleures perspectives de carrière. Un colonel et équivalent, haut ou très haut potentiel, nommé à l'âge de 41/42 ans, peut statutairement être nommé général de brigade et équivalent à 45/46 ans et dès lors disposer de 13/14 ans d'employabilité. Un tel choix devrait nécessairement être pondéré d'un dispositif permettant de « remercier » ceux dont le niveau de performance n'a pas répondu aux attentes placées en eux. Il permettrait néanmoins d'augmenter le nombre de postes tenus avant d'accéder à des fonctions terminales qui n'existent aujourd'hui quasiment exclusivement qu'au sein des armées. Cela offrirait également, sans contestation possible, en dépit des phénomènes d'engorgement souvent mis en avant pour les repousser, la possibilité d'occuper des postes terminaux ou subterminaux au sein de la haute fonction publique dans une double logique de fidélisation (intérêt des postes tenus) et d'influence.

Le rajeunissement de l'accès au généralat impliquerait en première hypothèse de rajeunir l'accès au CHEM pour les colonels et équivalents ayant vocation à suivre cette scolarité et qui forment le vivier principal des futurs cadres dirigeants des armées. Il conviendrait donc *a priori* de supprimer un voire deux « blocs » des parcours de carrière suivis par les officiers concernés (soit environ trois ou quatre ans), selon une logique de *fast track* (voie rapide) nécessitant de procéder à des choix de personnes et de parcours. Mais si pousser les hauts potentiels sur une voie toute tracée favorise leur développement, les rôles divers, complexes, difficiles et peu confortables sont réellement ceux qui l'accélèrent et contribuent à une plus grande efficacité de la sélection. Il ne s'agit dès lors pas de limiter le nombre des blocs à vocation opérationnelle ou en administration centrale, le temps gagné se faisant au détriment de l'altération de la légitimité des officiers concernés vis-à-vis du monde civil avec lequel ils sont appelés à entrer en interaction. Il s'agit de limiter leur durée, considérant d'une part, que les affectations (en administration centrale) doivent faire partie des plus exigeantes qu'offre l'institution militaire et d'autre part, que la réponse de l'intéressé à l'accélération de son parcours constitue en soi une forme de sélection.

Une seconde hypothèse, complémentaire, consisterait à « inverser la charge de la preuve » et à associer scrupuleusement l'accès au généralat en « choix jeune » (de 45

à 47 ans) à la scolarité du CHEM, les volumes annuels par armées, directions et services des « choix jeune » et du nombre d'auditeurs étant assez similaires. Actant le potentiel de ces officiers, une affectation sur des postes de direction, par nature exposés, optimiserait avec certitude leur formation et supprimerait les emplois de « simple » officier traitant tenus par certains d'entre eux. Reconnaisant cette ambition, un tel dispositif contribuerait à achever la transformation du CHEM dans son rôle de matrice de formation de la haute hiérarchie militaire. Levant toute ambiguïté sur la singularité d'une population dont les armées attendent le plus haut niveau de performance, il s'agirait bien de former non pas de futurs officiers généraux, réponse au « Quoi ? » d'un programme de *Talent Management*, mais les chefs dont les armées ont impérativement besoin pour les commander, réponse à la question clé du « Pourquoi ? ». À cet égard, l'exemple britannique, à la fois reconnu et performant, peut servir d'inspiration dans la manière d'articuler le modèle de promotion et de formation des talents. Il doit également aider à raisonner l'effet d'éviction d'un tel dispositif sur les autres colonels méritants, le recours à la promotion fonctionnelle, par nature limitée dans le temps, apparaissant en première approche comme une solution d'équilibre.

Quelles que soient les options retenues, un outil de coordination à la main du Céma, centré sur le haut encadrement militaire, semble enfin aujourd'hui plus que nécessaire pour répondre aux défis qui se présentent compte tenu de l'exigence des dispositions à prendre pour structurer les travaux de sélection des officiers concernés, de mise en cohérence des parcours professionnels et d'influence du ministère des Armées dans les environnements interministériels et internationaux. Telle est l'ambition du pôle HEM en gestation à l'état-major des armées qui viendrait réaffirmer les responsabilités en matière RH du Céma, « responsable de la conduite des opérations [...] [il] doit disposer des leviers, des informations et des relais lui permettant d'ajuster la destination de la ressource en fonction des enjeux opérationnels, des contraintes de régénération et de l'impératif de cohérence d'ensemble » ⁽³⁴⁾. Les armées ne peuvent plus repousser l'échéance de la mise en œuvre de telles dispositions déjà prises au niveau de l'État depuis 2011 avec la création de la Mission Cadres Dirigeants, qui porte aujourd'hui ses fruits en termes de détection, de formation et d'accès aux emplois à la décision du gouvernement ⁽³⁵⁾.

*
**

Le modèle adopté par les armées offre donc actuellement un excellent niveau de robustesse, reconnu jusqu'à l'extérieur de celles-ci. Le modèle sait générer un vivier compétitif de talents au sein duquel sont détectés les meilleurs potentiels, qui bénéficient d'un programme distinctif, formation *ad hoc* de longue durée qui les prépare à une 3^e partie de carrière spécifique. Un taux très satisfaisant atteint les postes pour lesquels ils ont été formés et préparés. Le modèle militaire démontre également une

⁽³⁴⁾ ÉTAT-MAJOR DES ARMÉES, « Plan stratégique des armées 2019-2021 », avril 2019, p. 7 (www.defense.gouv.fr/).

⁽³⁵⁾ Dépendant du Secrétaire général du gouvernement, la mission Cadres dirigeants conduit « la politique de gestion des cadres dirigeants de l'État pour contribuer à une meilleure performance des organisations publiques » (www.gouvernement.fr/mission-cadres-dirigeants).

vertueuse souplesse en ce qu'il ne ferme pas la porte de l'accès aux plus hautes responsabilités à des profils/candidats qui n'auraient pas emprunté les canaux classiques de formation, mais dont les succès sur des expériences successives attestent d'un potentiel similaire à celui des auditeurs du CHEM, à savoir la capacité à atteindre rapidement et successivement de très bons niveaux de performance dans des domaines variés. Ces femmes et hommes ayant « échappé » au moule reproductif d'une formation d'échelle apportent *in fine* une variété des angles de réflexion particulièrement saine pour nos armées. L'ensemble des données du problème de *Talent Management* semble donc bien couvert par la doctrine actuelle des armées qui sait promouvoir des talents et préparer sa relève.

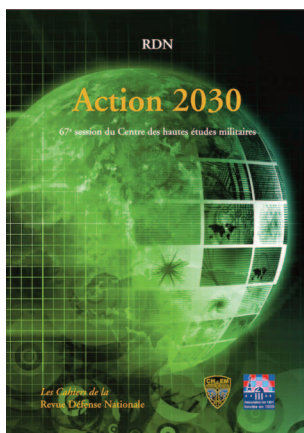
Cependant, l'évolution actuelle du monde – en matières géopolitique, économique, technologique, méthodologique, d'emplois – est tellement rapide que toute prédiction relative aux compétences nécessaires pour réussir dans quelques années relève clairement de la gageure. Par conséquent, face à cette transformation permanente dont il est impossible de prédire les étapes et encore moins les issues, il s'avère impératif de mieux identifier et de mieux faire évoluer les personnes présentant le plus haut potentiel. Il s'agit donc, au sein d'un vivier de talents, de rechercher ceux qui sont déterminés à exceller dans la poursuite d'objectifs difficiles, suffisamment humbles pour placer l'intérêt collectif avant leurs besoins individuels, dotés d'une curiosité insatiable qui les pousse à explorer de nouvelles idées et de nouvelles pistes, faisant preuve d'une perspicacité qui leur permet de déceler des connexions que d'autres ne voient pas, fortement engagés dans leur travail et envers ceux qui les entourent et déterminés à surmonter les échecs et les obstacles. Ces officiers existent au sein de nos armées : leur potentiel doit être identifié pour parvenir à les garder, à les faire évoluer et à les faire accéder aux plus hautes responsabilités. Telle est la priorité. ♦

Découvrez les travaux des précédentes sessions du CHEM

Penser demain - 68^e session du CHEM

Ce *Cahier* rassemble 22 articles originaux autour de trois thématiques :

- Un contexte géopolitique instable.
- Des défis stratégiques renouvelés.
- L'humain au cœur de la transformation.



Action 2030 - 67^e session du CHEM

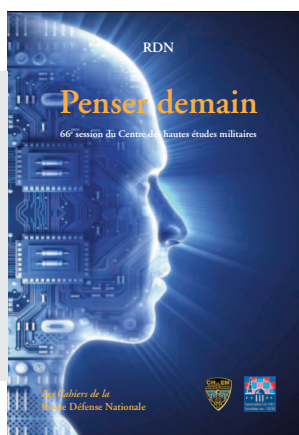
Ce *Cahier* rassemble 18 articles originaux autour de trois thématiques :

- Un contexte géopolitique chargé de tensions.
- Des enjeux stratégiques et technologiques cruciaux émergents.
- Résilience des sociétés et place des militaires.

Penser demain - 66^e session du CHEM

Ce *Cahier* rassemble 17 articles originaux autour de quatre thématiques :

- Penser la défense de l'Europe.
- Penser les opérations.
- Penser les évolutions technologiques.
- Penser le soutien.



En téléchargement libre sur www.defnat.com

2020 : chocs stratégiques

Regards du CHEM - 69^e session

Ce *Cahier de la Revue Défense Nationale* ouvre ses colonnes aux auditeurs de la 69^e session du Centre des hautes études militaires (CHEM).

À l'issue d'une année riche, dense et pluridisciplinaire qui les a exposés au plus haut niveau de l'État et de nos armées, et leur a permis de percevoir les nouveaux équilibres et incertitudes du monde, ils proposent au lecteur leurs réflexions sur des questions stratégiques, organiques ou éthiques, sur les défis qu'elles posent à nos armées et à la gendarmerie, et sur les voies pour y faire face.

Ce *Cahier* rassemble 24 articles regroupés autour de quatre thématiques :

- Tectonique géopolitique : le jeu des grandes puissances.
- Chocs opérationnels : la montée des champs immatériels.
- Alliances affaiblies : la nécessité de resserrer les liens.
- Sociétés fracturées : l'impératif de résilience.



Lancée en 1939 par le Comité d'études de défense nationale (Association loi 1901), la *Revue Défense Nationale* assure depuis lors la diffusion d'idées nouvelles sur les grandes questions nationales et internationales qu'elle aborde sous l'angle de la sécurité et de la défense. Son indépendance éditoriale l'autorise à participer activement au renouvellement du débat stratégique. La *Revue Défense Nationale* permet de garder le contact avec le monde de la défense et apporte, grâce à ses analyses, la réflexion à l'homme d'action.

www.defnat.com