

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission de la défense nationale et des forces armées

- Audition de M. Francis Delon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, sur l'actualisation de l'analyse stratégique du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 ..... 2
- Information relative à la Commission. .... 13

Mercredi  
7 décembre 2011  
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 17

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

**Présidence**  
**de M. Guy Teissier,**  
*Président*



*La séance est ouverte à neuf heures trente.*

**M. le président Guy Teissier.** Nous accueillons ce matin M. Francis Delon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. Il s'agit pour lui de nous présenter l'actualisation de l'analyse stratégique sur laquelle est basé le Livre blanc de 2008.

Le 29 juillet dernier, le Président de la République vous a chargé de mener sur ce sujet cette réflexion interministérielle qui était d'ailleurs prévue par le Livre blanc lui-même - j'ai joint votre lettre de mission à la convocation à notre réunion. Vous allez nous présenter la méthode que vous avez suivie, sachant que ce document, qui sera présenté aux commissions compétentes du Parlement, a vocation à être rendu public et servira de base, après les prochaines échéances électorales, à l'élaboration du futur Livre blanc et, bien évidemment, de la future loi de programmation militaire (LPM).

Nous avons déjà eu l'occasion de mentionner au cours de diverses auditions que la dimension « Afrique », le risque africain avaient sans doute été sous-estimés en 2008. Nul doute que des éléments comme la crise économique et financière, la cybercriminalité ont également vocation à être pris en compte dans la nouvelle réflexion.

**M. Francis Delon, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.** Je suis très heureux d'évoquer ce matin devant vous le travail en cours de mise à jour de l'analyse du contexte stratégique qui sous-tend le Livre blanc de 2008. Rappelons-le, le précédent Livre blanc datait de 1994 – c'était avant la professionnalisation des armées. Treize ans s'étaient donc écoulés entre les deux exercices. La commission du Livre blanc a considéré en 2007 qu'il fallait éviter que ne se reproduise une telle situation, qui conduirait à ce que des travaux de fond, notamment dans le cadre de l'élaboration des lois de programmation militaire, reposent sur un document qui ne soit plus à jour. Elle a donc recommandé une mise à jour régulière du Livre blanc, ce qui a été acté par le Parlement. Une périodicité de quatre années a été prévue : le Livre blanc doit donc être mis à jour en 2012.

Compte tenu de l'importance de ce document, extrêmement structurant pour notre politique de défense et de sécurité nationale, il serait inconcevable que sa mise à jour s'effectue avant les échéances électorales majeures de 2012 – élections présidentielle et législatives. C'est donc au second semestre de 2012 que sera effectuée la révision proprement dite du Livre blanc, celle qui permettra de déterminer les grandes orientations de notre politique de défense et de sécurité nationale. Au cours de cette même période, il faudra en principe élaborer aussi un budget triennal pour les années 2013 à 2015 en matière de défense et, surtout, une loi de programmation militaire pour les années 2013-2018 puisque les LPM, établies pour six ans, doivent désormais être révisées tous les quatre ans.

Vous le voyez, le calendrier est très chargé. Ceux qui ont travaillé au sein de la commission du Livre blanc le savent, l'exercice est compliqué : en 2007-2008, neuf mois ont été nécessaires à la rédaction du document. Sa mise à jour demandera également un certain temps. C'est dans ce contexte-là qu'est née l'idée d'essayer d'anticiper le travail de 2012 en traitant des points objectifs sur lesquels, *a priori*, tout le monde peut être d'accord. Nous avons à l'esprit l'expérience des Britanniques qui, avant les élections générales au Royaume-Uni, avaient entrepris de rédiger un *green paper* sur le contexte international. Nous avons ainsi décidé de travailler sur l'actualisation de l'évaluation du contexte international effectuée en 2008 afin de planter le décor et de fournir ainsi une base de travail à ceux qui

s'attacheront à la révision du Livre blanc après les élections de 2012. Tel est le sens de la mission qui m'a été confiée par le Président de la République.

Compte tenu de cet objectif et des délais fixés, il a été décidé que notre travail aurait un caractère purement administratif, en tout cas à ce stade, et qu'en conséquence, n'allait pas être reconstituée une commission du Livre blanc. Comme coordonnateur interministériel sur les questions de défense et de sécurité nationale, j'ai réuni les ministères directement concernés par l'exercice – défense, affaires étrangères, intérieur, économie et finances – pour discuter avec eux de la méthode et pour constituer une sorte de comité directeur nous permettant d'examiner, point par point, comment les travaux peuvent avancer et doivent être structurés.

Concrètement, nous avons formé, dans un premier temps, quatre groupes de travail consacrés l'un aux recompositions géostratégiques en cours, l'autre aux architectures de sécurité collective et aux outils de gestion de crise, le troisième aux risques et menaces auxquels sont confrontées nos sociétés, le quatrième, enfin, aux enjeux économiques et sociétaux. Ces groupes étaient respectivement présidés par un directeur en fonction au secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), par un diplomate du ministère des affaires étrangères, par un général de l'armée de l'air, et par un inspecteur des finances venu de Bercy. Une palette assez large de sensibilités, de compétences et d'expériences a ainsi été réunie. Les groupes de travail étaient eux-mêmes constitués de représentants des administrations concernées, y compris de services qui n'étaient peut-être pas directement en prise avec l'objet principal du travail. Si certains membres étaient permanents, d'autres n'étaient sollicités que pour certains sujets. En outre, ces groupes ont pu auditionner, à leur convenance, les experts qu'il leur paraissait utile d'entendre. Ils ont travaillé jusqu'au début du mois de novembre.

Fin octobre, nous avons organisé un séminaire fermé auquel nous avons convié un certain nombre d'experts internationaux, de manière à avoir un point de vue qui ne soit pas seulement français. Nous voulions être sûrs de ne pas omettre des éléments importants et de ne pas être restés trop focalisés sur des points qui peuvent paraître déterminants parce qu'ils occupent les médias en France. Nous souhaitons une vision plus large et plus en profondeur de ce que doit être l'évaluation du contexte stratégique.

J'ai décidé en outre de compléter ce dispositif par des consultations de partenaires internationaux très proches. J'ai ainsi choisi de consulter nos collègues britanniques et allemands. Nous leur avons envoyé un questionnaire reprenant certaines des problématiques qui s'étaient dégagées des réflexions des groupes de travail. Puis, nous avons discuté avec eux des thématiques qui nous paraissaient importantes. Nous avons en quelque sorte comparé nos notes et vérifié si nos visions coïncidaient ou divergeaient. Ce travail est très récent, mes rencontres avec nos homologues datant d'une semaine.

La lettre du Président de la République vous ayant été communiquée, vous avez pu constater que les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat devaient être consultées dans le cadre de nos travaux. Je suis aujourd'hui devant vous et je serai auditionné la semaine prochaine par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et par la commission de la défense et des affaires étrangères du Sénat. Lors de ces auditions, il ne s'agit pas seulement pour moi de vous informer sur le travail effectué, mais

aussi de recueillir vos commentaires de manière qu'ils puissent être pris en compte dans le document que nous rédigerons.

Ensuite, nous finaliserons notre copie dans le cadre du comité directeur réunissant tous les ministères concernés, sous l'égide de la Présidence de la République et du cabinet du Premier ministre. Ce travail a vocation à être soumis à un conseil de défense et de sécurité nationale, d'ici à la fin de l'année ou au tout début de la suivante. Nous avons l'intention de produire *in fine* un document public. Il sera examiné non seulement par tous les partenaires français appelés à travailler sur la révision du Livre blanc mais également lu à l'étranger. Sur un exercice concernant le contexte stratégique, cela a son importance. Lorsque nous avons élaboré le Livre blanc en 2008, il avait fallu, de même, nous montrer prudents dans la façon de décrire le contexte international. S'il est des choses que l'on peut dire ou écrire sous le sceau de la confidentialité, il en est d'autres que l'on peut plus difficilement afficher. Ce sont les limites du document public.

J'en viens à l'analyse de nos réflexions. Première conclusion provisoire, l'analyse stratégique de 2008 est largement confirmée sur plusieurs points. Le document de 2008 avait été présenté comme le Livre blanc de la mondialisation : cette orientation reste totalement pertinente. La mondialisation reste un paramètre central de la donne stratégique mondiale. Le phénomène s'est même accéléré depuis 2007-2008. Nous devons aujourd'hui prendre en compte les bénéfices de la mondialisation mais aussi ses revers, ces derniers induisant des incertitudes stratégiques qui peuvent parfois être inquiétantes pour nous et nombre de nos partenaires, notamment du monde occidental.

Deuxièmement, le Livre blanc de 2008 avait identifié quatre zones critiques pour la France, où des conflits majeurs se déroulaient ou pouvaient se dérouler : il s'agissait d'un arc de crise allant de l'Atlantique à l'Océan indien, de l'Afrique subsaharienne, du continent européen, et de l'Asie. Cette analyse reste fondée. Il avait également identifié des vulnérabilités nouvelles pour le territoire et pour les citoyens français et européens. Celles-ci avaient pour nom terrorisme, menaces balistiques, menaces « cyber », espionnage, grands trafics, risques naturels et sanitaires, risques technologiques. Aucun de ces risques n'a disparu aujourd'hui. Nous n'avons pas été alarmistes en 2008.

Troisièmement, le Livre blanc avait souligné la continuité entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure et l'interconnexion croissante des menaces et des risques : cette analyse-là, non plus, n'est pas remise en question. Nous en avons eu de nombreuses illustrations ces dernières années. Le directeur général de la sécurité extérieure (DGSE), que vous avez récemment auditionné, a sûrement tenu des propos qui allaient en ce sens.

Quatrièmement, la pertinence du concept de sécurité nationale qui avait été présenté dans le Livre blanc de 2008 est confirmée. La stratégie de sécurité nationale paraît devoir rester le cadre structurant de notre politique de défense et de sécurité. Les finalités de ce concept – défendre la population, le territoire ainsi que les valeurs du pacte républicain, et contribuer à la sécurité internationale – constituent aujourd'hui les lignes de force de notre action en matière de défense et de sécurité. À première vue, rien ne justifie que nous les remettions en cause.

Cela étant, depuis 2008, le panorama stratégique a évolué sur plusieurs points. En l'état actuel de nos travaux, nous en avons identifié quelques-uns. Tout d'abord, il nous

semble que la reconfiguration de l'équilibre des puissances s'est accélérée sous l'effet de la crise économique et financière. On observe en particulier une consolidation de la dynamique chinoise, et l'affirmation de nouvelles puissances, dont l'Inde et le Brésil. Alors que l'Europe et les États-Unis sont frappés par la crise – qui a commencé en 2008, peu après la rédaction du Livre blanc – et que la croissance est en berne dans une grande partie du monde occidental, on trouve encore en Asie et dans les pays dits émergents des taux de croissance à deux chiffres. Ce phénomène n'est pas seulement économique et financier : il a des répercussions sur la donne stratégique. De même, au-delà des fragilités structurelles qui continuent à l'affecter, l'Afrique connaît une dynamique politique, économique et démographique qui pourrait repositionner ce continent sur la scène internationale. Ce point sera vraisemblablement abordé dans l'analyse du contexte stratégique.

Je veux insister ensuite sur ce que j'appellerai la séquence stratégique américaine. Celle-ci a été marquée par une décennie d'interventions militaires sur un mode contre-insurrectionnel et semble aujourd'hui se terminer. L'Amérique, qui subit elle aussi les effets de la crise économique et financière, se tourne à présent résolument vers le Pacifique. Elle se désengagera dès la fin de cette année d'Irak et, en 2014, d'Afghanistan. Dans le même temps, la guerre contre le terrorisme qui était un peu la marque de fabrique de l'administration Bush, notamment après les événements du 11 septembre 2001, a été officiellement déclarée terminée par l'administration Obama, qui ne s'est plus reconnue dans la terminologie employée. Cette évolution importante n'est pas sans conséquence sur la France et l'Europe : l'Amérique est ainsi davantage recentrée sur elle-même et sur le Pacifique, et réduit ses budgets de défense. La réduction sera très substantielle : les estimations vont de 500 milliards de dollars à 1 000 milliards de dollars sur dix ans. Cela aura évidemment une incidence sur notre positionnement dans le contexte stratégique.

Par ailleurs, il faut évoquer ici le monde arabe. Ce qu'on a appelé le printemps arabe constitue un phénomène majeur et nous sommes vraisemblablement entrés dans un cycle de recomposition politique du monde arabe. Il est porteur d'espairs, certes, puisque des tyrannies ont été renversées par ces mouvements, mais il est aussi source d'incertitudes. J'évoquerai deux points. Premièrement, comment les équilibres régionaux vont-ils se reconfigurer ? Je pense notamment à la situation au Proche-Orient et aux accords de paix entre Israël et l'Égypte, et entre Israël et la Jordanie. Deuxièmement, comment les relations des pays arabes avec les puissances occidentales vont-elles évoluer ? Il faut attendre le résultat des urnes. Les éléments provenant de Tunisie et d'Égypte sont pour l'instant très partiels. En outre, de grandes incertitudes pèsent sur la Libye, la Syrie et peut-être d'autres pays de la zone. Cette recomposition du paysage stratégique, qui se déroule sous nos yeux, est extrêmement importante pour la France du fait de la proximité géographique et des liens très étroits qui nous unissent à certains de ces pays.

Enfin, si le concept de guerre contre le terrorisme n'est plus la clé de voûte de la politique américaine, le phénomène a évolué depuis 2007-2008 mais n'a pas disparu. Lorsque nous avons élaboré le Livre blanc sur le terrorisme, en 2006, nous avons qualifié la menace djihadiste de menace stratégique. Cette analyse a été reprise dans le Livre blanc de 2008. Depuis cette date, le terrorisme est toujours aussi dangereux. Dans certains cas, et s'agissant des intérêts français, il est encore plus dangereux, je pense en particulier au Sahel et aux risques que fait peser Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) sur nos ressortissants et nos intérêts dans la région et peut-être sur notre territoire. Nos services de renseignement prennent quotidiennement ce risque en compte. Le même problème se pose dans la péninsule arabique

où est apparue cette filiale d'Al-Qaïda dénommée AQPA, Al-Qaïda dans la péninsule arabique. Al-Qaïda continue de jouer un rôle en Irak, même si cette filiale a été largement affaiblie par les actions menées par les États-Unis dans ce pays, et reste présente dans la zone afghano-pakistanaise même si les interventions de la coalition lui ont largement porté atteinte.

Cela étant, on a observé aussi des changements importants. La mort de Ben Laden constitue ainsi un phénomène symbolique considérable puisque sa traque était un des leitmotifs de la guerre contre le terrorisme. Il était d'une certaine manière l'incarnation de ce terrorisme djihadiste global qui avait pour projet de mener la guerre des civilisations et d'aller combattre l'occident sur son propre terrain. Avec la mort de Ben Laden, le rôle d'Al-Qaïda centrale s'est largement affaibli. On assiste aujourd'hui à un éclatement du mouvement qui est davantage présent sur certains territoires, le Sahel, la péninsule arabique, l'Irak, la zone pakistanaise. Cela pose la question de la centralité stratégique du terrorisme, point que nous aborderons dans le cadre de nos travaux.

Tous ces éléments montrent bien que l'analyse de l'arc de crise du Livre blanc est confirmée.

D'autre part, nous nous sommes demandé comment il importait de traiter l'accident nucléaire de Fukushima, conséquence de catastrophes naturelles exceptionnelles. C'est un événement marquant de la période pour deux motifs : l'un tient à l'énergie et en particulier au nucléaire, l'autre à la gestion de crise. Je commencerai par le second. Le Japon, pays très bien préparé et qui a l'habitude des catastrophes naturelles, s'est pourtant trouvé dans une situation extrêmement difficile. Il a ainsi fallu mobiliser 100 000 membres des forces d'autodéfense japonaises. En matière de gestion de crise, même si nous avons beaucoup progressé depuis la publication du Livre blanc, le sujet reste important pour le dimensionnement des dispositifs, la planification et les moyens nécessaires pour faire face aux situations de crise.

S'agissant du nucléaire, tant la dimension énergétique que la dimension militaire sont concernées. L'émotion suscitée par Fukushima est un peu retombée et je ne suis pas certain que l'on retiendra cette catastrophe comme un élément majeur au même titre que ceux évoqués précédemment. Mais nous lui ferons une place dans l'analyse du contexte stratégique car elle aura des répercussions à long terme en matière d'énergie. Par exemple, lorsque l'Allemagne décide de renoncer au nucléaire, cela signifie qu'il lui faudra trouver d'autres sources d'approvisionnement énergétique. Ce sera le gaz, au moins à moyen terme, ce qui aura un impact sur la relation entre l'Allemagne et la Russie.

À partir de là, il faut déterminer ce que pourraient être les paramètres dimensionnants en termes de contexte stratégique. Nous avons d'ores et déjà dégagé les points suivants. D'abord, nous avons une conscience plus aiguë qu'en 2007-2008 des paramètres économiques, industriels et financiers. L'internationalisation des marchés fait peser sur nous de nouvelles vulnérabilités. J'évoque ici l'effet sur nos décisions de l'appréciation de certains acteurs des marchés et la problématique de l'équilibre entre l'attractivité de la France pour des capitaux étrangers susceptibles de soutenir notre croissance économique et le nécessaire maintien de notre autonomie dans les domaines de souveraineté.

Ensuite, les dépenses de défense et de sécurité comportent une dimension stratégique. On note à cet égard la diminution en valeur relative et absolue de l'effort de défense des pays européens par rapport aux États-Unis et aux pays émergents alors même que

l'industrie de défense constitue un outil fondamental pour une politique industrielle sélective et ciblée. En France, 4 000 entreprises emploient 165 000 personnes dans ce secteur fortement exportateur. C'est donc un enjeu important. Les secteurs de la défense, de l'aéronautique et du spatial font partie de ceux qui portent l'industrie de notre pays alors même que d'autres secteurs industriels sont en recul.

Voilà quelques éléments liés à la situation économique et financière qui sont dimensionnants pour la suite.

Il faut également avoir à l'esprit que notre politique doit être en cohérence avec un cadre multilatéral qui est en transformation. J'ai évoqué l'émergence de nouvelles puissances qui influe sur le fonctionnement des instances multilatérales. Le G20 a ainsi été créé et on voit aux Nations unies un mouvement continu, que d'ailleurs nous soutenons, visant à réformer le Conseil de sécurité et à lui permettre d'avoir en son sein les nouveaux États qui comptent dans le monde afin de lui donner plus de légitimité encore. On l'a vu, la situation actuelle conduit à certains blocages : cela a été le cas avec la Libye, cela se produit à nouveau avec la Syrie. Certains pays émergents font entendre leur voix et celle-ci n'est pas toujours identique à celle de la France ou d'autres pays occidentaux. Dans un monde incertain, il importe d'avoir des bases solides. À cet égard, le rôle central du Conseil de sécurité comme source de légitimité, que soutient la France, nous semble devoir être préservé.

Par ailleurs, nous savons les efforts que notre pays a consentis pour relancer l'Union européenne, notamment lors de la présidence en 2008. Nous n'ignorons rien non plus des difficultés rencontrées, en particulier ces derniers mois. Les initiatives prises dans le cadre du Triangle de Weimar qui réunit la France, l'Allemagne et la Pologne, visent à essayer d'avancer dans la voie de la défense européenne. Le partenariat franco-britannique va dans le même sens. Dans notre esprit, en tout cas, ce n'est en aucune manière un substitut à la défense européenne. C'est un partenariat pragmatique entre deux pays voisins, qui ont été amis dans l'histoire, qui sont aujourd'hui alliés et qui ont des moyens comparables en termes de défense et des ambitions communes. Ils essaient donc d'avancer ensemble pour procurer une base solide aux pays européens en matière de défense. Le partenariat franco-britannique s'est d'ailleurs traduit dans l'affaire libyenne où il a joué un rôle fondamental.

S'agissant toujours des enjeux, si le terrorisme a peut-être perdu sa centralité stratégique, il demeure une préoccupation constante. Cela implique que la fonction de connaissance et d'anticipation soit maintenue au rang de priorité. Cette remarque vaut aussi pour la menace balistique que peut faire peser un pays comme l'Iran sur la sécurité de notre pays.

Il faut également renforcer les dispositifs de protection du territoire et des populations. Le Livre blanc l'avait déjà recommandé : il faut poursuivre dans le même sens. Je ne reviens pas sur ce que j'ai dit à propos de Fukushima. Il y a aussi la cybermenace qui, déjà identifiée en 2008, est aujourd'hui plus que confirmée. Elle s'est d'ailleurs manifestée à de très nombreuses reprises et sous plusieurs formes. La cybercriminalité, extrêmement gênante pour les particuliers qui en sont victimes, n'est pas la plus grave. L'État, plusieurs entreprises ont été touchés par des formes de cyberespionnage – Bercy a ainsi fait l'objet d'une attaque informatique. L'espionnage par l'utilisation des moyens de l'internet est un phénomène notable, croissant et dangereux que nous prenons en compte.

Il faut aussi avoir à l'esprit le risque de sabotage. Nombre de processus industriels sont pilotés aujourd'hui par les systèmes de contrôle et d'acquisition de données – *supervising control and data acquisition*, SCADA – : ces systèmes informatisés sont mis en réseau, souvent reliés par internet et, de ce fait, vulnérables. Une organisation terroriste qui en prendrait le contrôle pourrait avoir une action directe sur le fonctionnement de certains processus industriels. On ne peut ignorer non plus la menace stratégique : un État pourrait ainsi être tenté d'utiliser ce biais pour mener une attaque contre un autre État. Le Livre blanc de 2008, et c'était une grande innovation, avait souligné que la France prenait en compte tous les aspects de la cyberdéfense, y compris la lutte informatique offensive.

Enfin, en matière de prévention des conflits et d'intervention, je soulignerai deux points essentiels : d'une part, tout le travail effectué depuis 2008 sur la réorganisation du dispositif militaire français déployé à l'étranger avec toute la renégociation – quasiment terminée – des accords de défense, initiée à la suite du Livre blanc de 2008, et, d'autre part, le retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN. À ce stade, celui-ci fait l'objet d'une appréciation positive. Nous avons pu observer combien il avait été utile, notamment dans le cadre du conflit en Libye. Cela nous permet de peser sur l'organisation de l'alliance ainsi que sur les réformes à mener. Ces points seront discutés notamment lors du sommet de Chicago l'année prochaine.

**M. le président Guy Teissier.** Merci pour cette description du paysage stratégique, qui reste extrêmement préoccupant. Comment la contrainte budgétaire est-elle prise en compte ? Ne serons-nous pas obligés de faire des choix ?

**M. Francis Delon.** La contrainte budgétaire conduit toujours à faire des choix. Mais telle n'est pas la mission qui m'a été confiée : je suis seulement chargé d'étudier le contexte stratégique. Les choix budgétaires sont en grande partie des choix politiques.

**M. Christian Ménard.** Ma question a trait à la piraterie maritime, qui nous coûte très cher. En décembre 2008, l'opération Atalante, qui a été déclenchée sous l'égide de la France, a permis de juguler le phénomène. Mais les choses semblent stagner. Quelle peut être l'évolution de l'action française et européenne ? Ne faudrait-il pas apporter une réponse globale, à la fois humanitaire, judiciaire, économique, environnementale, en s'appuyant sur le code de conduite de Djibouti qui a été signé le 29 janvier 2009 par des pays de la Corne de l'Afrique ? Nous pourrions également mener avec d'autres pays européens des actions de police à terre en étant attentifs aux actions de terrorisme qui pourraient s'ensuivre. Enfin, nous pourrions multiplier les équipes de protection embarquées (EPE) constituées de soldats français, qui ont eu des résultats très positifs. Peut-être faudra-t-il envisager à l'avenir la création de sociétés militaires privées (SMP). Le taux de réussite des actions de piraterie est en effet quasiment nul lorsque se trouvent sur les vaisseaux des équipes de protection.

**M. le président Guy Teissier.** C'est tout à fait exact. J'ai pu constater lors d'une visite à la Compagnie maritime d'affrètement – Compagnie générale maritime (CMA-CGM) qu'ils avaient une sorte de tour de contrôle leur permettant de surveiller leurs quelque 400 vaisseaux sur toutes les mers du monde et donc de savoir si l'un d'entre eux faisait l'objet d'une attaque. Grâce à la présence à bord de membres d'une société militaire, ils avaient pu déjouer une attaque la veille de ma venue.

**M. Francis Delon.** Nous mentionnerons la piraterie maritime parmi les faits à prendre en compte pour la sécurité des intérêts de nos ressortissants. Mais on ne peut pas dire que ce phénomène soit un élément dimensionnant du contexte stratégique. On l'observe au large de la Corne de l'Afrique et dans le golfe de Guinée. Les opérations menées, notamment dans le cadre européen avec Atalante, ont porté leurs fruits et les actes de piraterie ont beaucoup moins de résultats. Les pirates cherchent d'ailleurs d'autres techniques, aujourd'hui. Tous les navires ayant bénéficié de l'assistance d'EPE ont effectivement évité des actes de pirateries. La présence à bord d'EPE a un effet dissuasif très fort. S'agissant du recours à des entreprises de services de sécurité et de défense sur les navires, le sujet est en cours de réflexion. Sur les modes d'intervention, je ne ferai à ce stade aucun commentaire.

**M. Philippe Vitel.** La France doit avoir une ambition maritime majeure. Les Américains se tournent vers l'Asie et le Pacifique et se désengagent de l'OTAN : ils ne veulent plus payer la facture et porter le fardeau. Ils attendent que l'Europe et notamment la France fassent plus d'efforts. Les menaces liées à la mer se multiplient : piraterie mais aussi trafics en tout genre, pêches illicites, immigration, problèmes environnementaux. Mais notre pays dispose d'atouts majeurs : une zone économique exclusive de plus de 10 millions de kilomètres carrés, des territoires ultramarins, un savoir-faire opérationnel dans tous les domaines du maritime militaire et civil, une industrie de haut niveau dans ce secteur. Comment peut-on décliner tous ces atouts pour que cette dimension et cette ambition maritimes soient inscrites dans le Livre blanc, et donc dans le cadre de notre vision stratégique de sécurité et de défense ?

**M. Francis Delon.** Monsieur Vitel, je vais vous décevoir : l'ambition maritime de la France découlera en effet de l'analyse qu'on fera du contexte stratégique et qu'on traduira, ou pas, dans les besoins capacitaires. Cela échappe donc à ma compétence du moment. Cette décision relève du Gouvernement et du Parlement. Cela étant, je souscris à votre analyse globale. Les risques que vous avez décrits existent et il faudra les prendre en compte et faire des arbitrages.

**M. Michel Grall.** Monsieur le secrétaire général, vous reviendrez certes nous présenter la version achevée du projet de révision du Livre blanc, mais il serait souhaitable que d'ici-là le Parlement soit plus associé à certaines réunions de travail. Est-ce envisageable dans le créneau calendaire dont vous disposez ?

**M. Francis Delon.** La commission du Livre blanc de 2007-2008 avait associé le Parlement et c'était une très bonne chose. Je considère – mais ce n'est pas à moi d'en décider – que les travaux de révision du Livre blanc après les échéances de 2012 devront également associer le Parlement. S'agissant du présent exercice, compte tenu des délais et de son caractère purement administratif, il ne nous a pas paru possible d'aller au-delà de ce que je fais ce matin et de ce que je ferai devant la commission des affaires étrangères, la semaine prochaine, puis devant la commission de la défense et des affaires étrangères du Sénat.

**M. Patrice Calmégane.** Je voudrais revenir sur les évolutions par rapport au Livre blanc de 2008, et notamment sur la multiplication des attaques de masse. Il y a eu New-York, Beslan, Bombay et, aujourd'hui, des gens qui essaient de s'introduire dans les installations nucléaires. Comment peut-on se préparer à de tels phénomènes, qui peuvent concerner aussi la cybercriminalité ?

Par ailleurs, le Japon a certes été victime d'un tremblement de terre, d'un tsunami, suivis d'un accident nucléaire mais il a aussi souffert au plan économique car, la bourse n'ayant pas été fermée, les valeurs japonaises ont été massacrées. Que prévoit-on en ce domaine alors que les attaques sur les marchés financiers se multiplient ? Qu'est-il envisagé en cas de crise majeure ? Si un problème survenait dans une centrale nucléaire, toutes les entreprises périphériques subiraient une diminution importante de leur valeur. Des protections sont-elles prévues ?

**M. Francis Delon.** La crise de Fukushima a eu en effet des répercussions économiques, financières et sociales. Des populations ont été déplacées et de nombreuses personnes sont encore logées de façon provisoire, comme je l'ai constaté lorsque je me suis rendu à la limite de la zone d'exclusion. Lorsqu'on parle de gestion de crise majeure, il ne faut pas seulement raisonner sur les moyens d'intervention mais il faut aussi appréhender les conséquences humaines, économiques et sociales. Cet aspect est insuffisamment pris en compte aujourd'hui.

Nous avons fait monter en puissance nos moyens de cyberdéfense. A ainsi été créé en 2009 l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information qui comptait à ses débuts 100 personnes et dont l'effectif passera, en 2013, à 360. La très bonne réputation dont elle jouit au niveau international nous a permis de nouer des partenariats, indispensables dans la lutte contre la menace « cyber », celle-ci n'étant pas seulement nationale.

Sur le terrorisme, j'apporterai une petite nuance. Les organisations terroristes n'ont probablement plus, aujourd'hui, la capacité de mener des actions du type de celles du 11 septembre. Je ne crois plus beaucoup à l'« hyperterrorisme ». Pour autant, cela ne signifie pas que la menace n'est pas importante. Elle est d'une autre nature.

**M. Yves Fromion.** Je rejoins la préoccupation de M. Vitel, et si l'intérêt majeur que représentent les espaces maritimes n'est pas affirmé dans le Livre blanc, nous aurons du mal ensuite à traduire les déclinaisons que cela implique dans le cadre de l'équilibre de nos forces et dans les différents arbitrages.

La révision du Livre blanc inquiète les militaires. Ayant été assez peu associés à la préparation du précédent document, ils en ont conçu une assez grande frustration. Il serait bon qu'aujourd'hui, ils n'aient pas le sentiment d'être tenus à l'écart de la réflexion. Alors que la définition de la politique de défense leur échapperait, ils seraient simplement tenus de « faire le job » lorsqu'on le leur demanderait. Il est bon d'associer les militaires à la réflexion d'autant qu'ils sont en période d'intense restructuration – une de plus ! – et que les conséquences en sont rudes.

Monsieur le président, peut-être serait-il intéressant d'avoir quelques contacts avec nos collègues des commissions compétentes des Parlements allemand et britannique.

**M. Francis Delon.** Vous êtes sévère sur le Livre blanc de 2007-2008 : les militaires y ont bien été associés. Le chef d'état-major des armées était membre de la commission du Livre blanc tout comme plusieurs officiers généraux, sans parler des groupes de travail au sein desquels les militaires étaient très présents. Le sentiment auquel vous faites allusion vient-il du fait que le Livre blanc concernait également la sécurité nationale, et pas seulement la défense ? Que ce document n'était pas porté directement par le ministère de la défense, contrairement au Livre blanc précédent ? C'est possible.

Aujourd'hui, les militaires sont également associés à notre modeste travail sur le contexte stratégique. Le général de Rousiers a ainsi présidé un groupe de travail et l'état-major est étroitement associé à tous les travaux que nous menons aussi bien en comité de pilotage qu'en comité directeur. Je garde néanmoins à l'esprit votre remarque. Si ce sentiment existe chez certains militaires, il n'y a en tout cas pas de volonté délibérée de les tenir à l'écart.

**M. Franck Gilard.** L'explosion démographique de l'Afrique subsaharienne, le basculement ethnique des États-Unis vont certainement induire de nouveaux comportements. De même, la déflation démographique de la Russie et les rapports de population entre la Chine et l'Inde auront des incidences sur le contexte stratégique à moyen et long termes.

**M. Francis Delon.** Ces éléments sont en effet très importants et vous les retrouverez dans les analyses qui seront développées. Je précise ici que l'horizon stratégique que nous nous fixons est le même que celui du Livre blanc, 2020, soit le moyen terme. Les observations concernant la Russie figuraient déjà dans le Livre blanc de 2008.

**M. Jean Michel.** Deux observations préliminaires. Certes, les militaires doivent être associés mais l'histoire nous enseigne qu'en matière de défense et de souveraineté nationales, les choix doivent être portés par les politiques. S'agissant de l'ambition maritime de la France, il ne faut pas oublier que notre pays, de par la superficie de ses eaux territoriales, est la cinquième puissance au monde. Nous n'avons pas encore mesuré l'ampleur des richesses halieutiques et peut-être découvrirons-nous une nouvelle France au cours du XXI<sup>ème</sup> siècle.

Monsieur le secrétaire général, je n'ai pas participé à l'élaboration du précédent Livre blanc, n'étant pas membre alors de cette commission. Il me semble que pour les concepts, on a fait du suivisme américain. Le terrorisme a ainsi été l'alpha et l'oméga de l'analyse stratégique du Livre blanc de 2008. Certes, les événements du 11 septembre peuvent l'expliquer en partie mais ce n'était pas la principale menace en termes de souveraineté et de défense nationales. Je me réjouis donc de vous voir abandonner cette vision globale du terrorisme pour vous attacher davantage à une conception plus ciblée.

Il ne faut pas faire la même erreur s'agissant de la menace balistique. Quelles sont les nations qui nous menacent aujourd'hui ? À une époque, notre défense portait « tous azimuts » et concernait à la fois l'Ouest et l'Est, même si la menace à laquelle nous pensions était surtout située à l'Est. Aujourd'hui, nous avons des alliés tant à l'Est qu'à l'Ouest et la menace par rapport à l'Iran ou à d'autres pays émergents peut exister, certes, mais pas dans les termes qui justifieraient la main mise d'une grande puissance sur tout un système de défense dans lequel l'Europe serait la seconde roue du char.

S'agissant de l'OTAN, le Président de la République a décidé de procéder à un revirement complet par rapport à la position traditionnelle de la France qui avait été arrêtée dans les années soixante. Il avait été prévu de tirer le bilan de cette décision. Cela n'a pas été fait par la commission de la défense – peut-être pourrions-nous le faire, monsieur le président, dans les quelques mois qui restent. Le retour dans le commandement intégré a-t-il permis de construire plus vite une défense européenne en donnant à la France un rôle majeur dans ce cadre ? Je ne le pense pas. La défense doit être au service d'une politique étrangère. Or les politiques étrangères des pays européens sont tout à fait différentes. On l'a vu pour l'Irak, la Libye ou la Syrie. Aujourd'hui la construction de la défense européenne est au point mort – si

ce n'est en phase de régression – en dépit des initiatives du Triangle de Weimar ou du partenariat franco-britannique.

Enfin, une défense a besoin d'hommes et de matériels. Sur ce point, nous n'avons peut-être pas pris la dimension nécessaire pour avoir une défense opérationnelle. Sans les ravitailleurs américains, je ne sais comment nous aurions maintenu notre intervention en Libye sur une longue durée.

Au regard de la souveraineté nationale, des engagements pris, des changements intervenus, sommes-nous gagnants ou avons-nous, comme les autres pays européens, baissé la garde ? On s'aperçoit en fait que, lorsque les peuples sont capables de faire des efforts en faveur de leur défense, ils en font également pour leur économie. On a parlé de marchés émergents : on a oublié qu'il y a derrière ces marchés, des puissances émergentes qu'il convient de prendre en compte.

**M. Francis Delon.** Sur l'espace maritime, je ne voudrais pas que mes propos soient interprétés comme une réserve. Vous trouverez dans notre document des développements sur l'importance de l'outre-mer. Mais ma mission ne porte pas sur le dimensionnement capacitaire des forces.

Sur le terrorisme, vous êtes sévère : non, le terrorisme n'est pas l'alpha et l'oméga du Livre blanc de 2008. Il en était question parce que c'était un phénomène très important. À l'époque, Al-Qaïda avait un agenda global et cela avait justifié l'intervention de la France dans la coalition en Afghanistan. En tout état de cause, la situation a évolué depuis 2008 et cela devra apparaître dans notre analyse.

Sur la menace balistique, j'ai noté ce que vous avez dit.

Sur l'OTAN, lorsque nous avons préconisé le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN dans le Livre blanc de 2008, nous avons précisé que cela était destiné, non pas à affaiblir la défense européenne, mais à désarmer ceux qui prétendaient que si notre pays poussait à la construction de la défense européenne, c'était pour affaiblir l'OTAN. Reconnaissons-le, depuis cette date-là, la France a été fidèle à sa ligne : elle a fait de gros efforts pour renforcer la défense européenne. Ce n'est certainement pas le pays qui a baissé la garde en Europe. La loi de programmation militaire a ainsi été globalement respectée depuis 2008. En termes de défense européenne, notre ambition demeure intacte. Ce qui nous guide c'est l'exigence d'autonomie dans le domaine stratégique. Cette préoccupation rejoint d'ailleurs toutes vos interventions. La défense européenne n'a pas avancé comme nous l'aurions souhaité, c'est vrai. Mais nous n'avons pas renoncé à notre ambition. Certes, nous avons des déficits dans certains domaines, les ravitailleurs, par exemple. Mais ce point a été évoqué dans le Livre blanc : sur les 377 milliards d'euros prévus jusqu'en 2020, une part importante concerne précisément le renouvellement de la flotte, âgée, de nos ravitailleurs.

\*

\* \*

*La séance est levée à onze heures*

\*

\* \*

### **Information relative à la commission**

La commission a nommé *M. Patrick Beaudouin*, rapporteur sur le projet de loi sur les commémorations du 11 novembre (*sous réserve de son dépôt*).

\*  
\*      \*

### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* – . Mme Patricia Adam, Mme Michèle Alliot-Marie, Mme Marie-Noëlle Battistel, M. Patrick Beaudouin, M. Jean-Louis Bernard, M. Daniel Boisserie, Mme Françoise Briand, M. Dominique Caillaud, M. Patrice Calmégane, M. Jean-Jacques Candelier, M. Laurent Cathala, M. Guy Chambefort, M. Gérard Charasse, M. François Cornut-Gentille, M. Bernard Deflesselles, M. Lucien Degauchy, M. Jacques Desallangre, M. Jean-Pierre Dupont, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Pierre Forgues, M. Yves Fromion, M. Guillaume Garot, M. Franck Gilard, M. Michel Grall, M. Christophe Guilloteau, M. Francis Hillmeyer, Mme Françoise Hostalier, M. Marc Joulaud, M. Jacques Lamblin, Mme Marguerite Lamour, M. Jack Lang, M. Gilbert Le Bris, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Daniel Mach, M. Alain Marty, M. Christian Ménard, M. Damien Meslot, M. Jean Michel, M. Georges Mothron, M. Étienne Mourrut, M. Alain Moyne-Bressand, M. Gwendal Rouillard, M. Michel Sainte-Marie, M. Guy Teissier, M. Jean-Claude Viollet, M. Philippe Vitel, M. Michel Voisin, M. André Wojciechowski.

*Excusés.* – . M. Bernard Accoyer, M. Jean-Marc Ayrault, M. André Gerin, M. Christian Jacob, M. Éric Jalton, Mme Marylise Lebranchu, M. Philippe Nauche, M. Bruno Sandras.