

Association des auditeurs et cadres des sessions nationales
« Armement & Économie de Défense » de l'IHEDN

LE RENOUVEAU DES PUISSANCES

QUELLE DÉFENSE ?

EAS 2023





ASSOCIATION DES AUDITEURS ET CADRES DES SESSIONS NATIONALES
« ARMEMENT & ÉCONOMIE DE DÉFENSE » DE L'IHEDN

EAS 2023

Renouveau des Puissances

Quelle défense ?

L'association 3AED-IHEDN n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans le présent rapport : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Avant-Propos

Chers auditeurs, chers membres de notre association, chères amies et chers amis,

La pandémie de Covid 19 a eu un impact sur l'ensemble des activités en France et dans le monde. Notre association n'y a pas échappé. Entre périodes de confinement et périodes de rémission, il a fallu nous adapter. La convivialité entre nos membres qui fait notre force en a souffert. Nos activités de réflexion ont vu leurs modes de fonctionnement évoluer, les réunions physiques dans les salles de l'École militaire qui permettaient des échanges parfois musclés ont laissé place aux réunions en distanciel. Celles-ci permettent certes l'échange, mais imposent un formalisme et une distance ne mettant pas aussi en valeur la camaraderie qui est l'un des attraits de nos groupes.

Mais, finalement, cette crise a mis en valeur notre résilience — votre résilience, chers acteurs de ces groupes de réflexion — et notre association sort de cette épreuve la tête haute.

Avant même le début de la pandémie, nous avons décidé en commun de modifier le rythme des entretiens, et en amont, du rythme de lancement des groupes. Nous sommes passés d'un rythme bisannuel à un rythme annuel pour les entretiens. En conséquence, de nouveaux groupes sont créés tous les ans, en chevauchement puisqu'il est difficile de conclure un travail en un an. Les rapports peuvent être mis en ligne sur notre site internet dès qu'ils sont finalisés.

Restait la question de l'édition papier, point d'interrogation de plus en plus gros à une époque où dans tous les secteurs l'imprimé est remis en cause et perd du terrain au profit de la seule diffusion immatérielle. Cependant nombre d'entre nous attache encore beaucoup de poids à l'imprimé qui a encore des atouts sur le pur numérique. Lors des EAS 2022 la matière était un peu insuffisante pour réaliser une édition imprimée, un groupe de travail supplémentaire ayant produit son rapport, la décision collective de réaliser un ouvrage réunissant les trois contributions disponibles a été prise.

Le présent ouvrage réunit donc trois contributions, abordant trois questions très différentes, mais toutes liées à la réflexion sur les questions de défense au sens large, incluant de ce fait certains aspects géopolitiques.

On trouve ainsi réunis dans le présent ouvrage, une étude sur l'avenir de l'Otan, réalisée avant le déclenchement de l'opération russe en Ukraine, mais dont les auteurs avaient un certain pressentiment. Sa lecture est instructive, car elle montre combien les situations peuvent basculer rapidement, entraînant dans cette bascule un changement quasi immédiat des priorités et des interrogations et mettant en évidence les lacunes de l'outil militaire...

La deuxième étude est de nature intrinsèquement géopolitique puisqu'elle aborde de manière très frontale le champ des influences croisées et complexes en Afrique, avec, en filigrane, les confrontations entre les approches de long terme et les approches de plus court terme, selon les acteurs.

La dernière étude enfin s'intéresse au nerf de la défense (on dit souvent le nerf de la guerre, mais notre objectif en Europe ne saurait être la guerre, uniquement notre défense) et ceci dans un cadre qui est celui de plus en plus imposé aux entreprises européennes l'ESG (Environmental, social, and governance), cadre qui classe les investissements de défense au mieux dans un purgatoire, pour ne pas dire une « vallée de la mort » de financement. Comment prendre en compte les handicaps ainsi infligés aux industries de défense, alors qu'à nouveau le théâtre ukrainien montre que la guerre, même lorsqu'elle est imposée, et peut-être encore plus lorsqu'elle est imposée, consomme massivement des matériels et des consommables (autrement dit des munitions, car nous n'oserions jamais en Occident considérer ainsi des hommes), ce qui suppose des stocks initiaux bien dimensionnés et la capacité de multiplier très rapidement jusqu'à un facteur de l'ordre de dix les cadences de production, sans avoir, au moins dans un premier temps à passer à une économie de guerre, c'est-à-dire à un changement radical des priorités et des organisations.

La présidente,
Valérie Bertheau

Sommaire général

L'avenir de l'Otan	7
La Chine et l'Union européenne en Afrique Confrontation ou partenariat ?	75
ESG, Souveraineté & résilience	133

L'AVENIR DE L'OTAN

Membres du groupe

ALAIN CRÉMIEUX, ingénieur général de l'armement (2S)

CHRISTIAN CASTAGNA, collaborateur parlementaire au Sénat

JEAN-CLAUDE BERTAGNA, ingénieur général de l'armement (2S)

JEAN-CHARLES SCHMIDT, président de la Fédération des officiers marinières et des sous-officiers de réserve républicains

JEAN-FRANÇOIS BRIAND, président de Technisa

MICHEL LATCHÉ ingénieur en chef de l'armement de réserve

Sommaire

Membres du groupe	8
Avant-propos	11
Introduction	13
État des lieux	15
Les menaces sur les pays de l'Alliance	19
Quel rôle attribuer à l'Otan aujourd'hui ?	33
Évolutions prévisibles de l'Otan	35
Conclusion	43
Annexe I Évolutions de l'organisation de l'Otan, rôle politique et missions réalisées depuis sa création	48
Annexe II Les raisons de la crise que traverse aujourd'hui l'Otan	57
Annexe III L'Otan et les armements nucléaires	62
Annexe IV Positions exprimées par les personnes interviewées	67

Avant-propos

Le rapport qui suit est le résultat de travaux qui ont été conduits au cours des années 2020 et 2021. Ils se sont achevés plusieurs mois avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Les « tensions majeures en Ukraine » qui étaient mentionnées se sont transformées en une guerre ouverte. Cette guerre, la première d'une telle ampleur en Europe depuis 1945, modifie certaines de nos conclusions sans les contredire :

- le lien euroatlantique en est encore renforcé ;
- au moment où est rédigé cet avertissement, l'entrée de la Suède et de la Finlande dans l'Otan est devenue vraisemblable. Elle peut devenir une réalité à court terme : quelques semaines, voire quelques jours. La frontière Otan-Russie se trouverait rallongée de 1340 kilomètres ;
- enfin le « raccrochement » de la Russie à l'Europe, que nous avons souhaité, car imposé par la géographie, est évidemment repoussé dans un avenir imprévisible.

Introduction

L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord a eu soixante-dix ans le 4 avril 2019. Au cours de cette période d'une exceptionnelle longueur, elle a gagné une guerre et surmonté plusieurs crises.

Elle a gagné la guerre froide, mais sans tirer un coup de fusil. La victoire a été obtenue par abandon de l'adversaire et effondrement sur lui-même du système instauré par l'Union soviétique en Europe de l'Est. Il faut en rechercher les causes dans les faiblesses inhérentes au système de l'URSS et non dans une efficacité de l'Alliance qui a certes dissuadé Moscou de tenter d'élargir son influence jusqu'à Brest, mais n'a pas eu à être testée.

Elle a réussi plus ou moins bien (ou plus ou moins mal) dans les conflits dans lesquels elle a été engagée, au Moyen-Orient, dans les Balkans ou en Afghanistan.

Elle s'est élargie. Douze pays avaient signé le traité de Washington. Les membres de l'Otan sont aujourd'hui au nombre de trente, le dernier à avoir adhéré étant la Macédoine du Nord.

Elle a survécu à la crise de Suez et au départ de la France de la structure intégrée. Elle a réussi à surmonter les désaccords, parfois majeurs, qui ont pu survenir entre pays de l'Alliance (guerre du Viêt-nam, deuxième guerre du Golfe...).

Cette histoire est incontestablement une « *success story* ».

Et pourtant, l'Otan est en crise. Le président de l'un de ses membres fondateurs a pu dire qu'elle était en état de mort cérébrale sans qu'il s'ensuive une crise diplomatique. Le comportement de la Turquie ne plaît guère aux autres membres et semble inquiéter la Grèce au point de lui avoir fait passer une commande de dix-huit *Rafale* à l'improviste. Le président Trump a pu évoquer la sortie des États-Unis de l'Organisation sans que la terre s'ouvre sous ses pieds.

Ces signes ne sont pas des augures de bonne santé et la plaisanterie prêtée à un diplomate russe comme quoi son pays avait fait beaucoup de mal à l'Otan en le privant de son ennemi était peut-être, justement, plus qu'une plaisanterie.

L'Otan a mené, au cours de l'année 2020, malgré des conditions sanitaires défavorables, un examen de conscience réalisé par un groupe d'experts (dont monsieur Hubert Védrine pour la France) et intitulé *Otan 2030*.

Il n'était donc pas hors de propos de s'interroger sur l'avenir d'une organisation à laquelle la France participe depuis sa fondation et qui constitue, avec la dissuasion et la possibilité de conduire seule des OPEX, l'un des trois piliers de sa défense.

Cette étude, menée de janvier 2020 à juin 2021 a permis d'aboutir au rapport qui suit, dont les conclusions s'appuient sur différents scénarios. Ces scénarii dépendent de la manière dont s'articuleront dans l'avenir les différentes conceptions de l'Otan qui prévalent au sein de ses pays membres :

- élément d'une stratégie mondiale pour les États-Unis.
- double lien avec le continent d'une part et avec les États-Unis d'autre part pour le Royaume-Uni.
- protection contre une Russie toujours vue (à tort ou à raison) comme hostile pour ses anciens satellites et sans doute aussi pour l'Allemagne.
- organisation multiplicatrice de puissance en vue de contrer une attaque de quelque côté qu'elle vienne ou d'organiser une OPEX en cas de besoin pour tous les pays, dont la France

État des lieux

Se poser la question de l'avenir de l'Otan en 2020-2021 relève de la gageure. Il n'y a en effet pas eu de période, depuis la création de l'organisation en 1949, où les incertitudes aient été plus grandes. Une étude a d'ailleurs été lancée entre les trente nations de l'Otan pour réfléchir à cette question et faire des propositions. Elle a été confiée à dix personnalités (cinq hommes et cinq femmes) dont monsieur Hubert Védrine.

Une rencontre avec celui-ci a permis de se rendre compte avec force de la différence d'appréciation de vision qui existe entre la France et les autres pays de l'Alliance, en ce qui concerne les relations entre l'Otan et l'Union européenne.

Pour la France l'appartenance à l'Otan est l'un des éléments de sa politique de défense, un élément fondamental, mais pas le seul. La dissuasion nucléaire d'une part, le lien avec les pays francophones d'Afrique, voire avec d'autres pays comme le Liban d'autre part, la protection de ses départements et territoires d'outremer et enfin celle de l'espace maritime qui est le sien en sont d'autres.

Pour les autres pays européens de l'Alliance, leur appartenance à celle-ci est le seul élément, ou quasiment le seul, à constituer une politique de défense et une assurance contre la seule menace militaire qu'ils envisagent : celle de la Russie, héritière de l'Union soviétique et identifiée à celle-ci. La menace éventuelle de la Chine est parfois aussi évoquée.

De 1949 à 1989, l'objectif de l'Otan était clair : défendre l'Europe occidentale contre une éventuelle attaque venue de l'est. Il s'agissait d'ailleurs de plus qu'une simple éventualité. L'URSS avait multiplié, de 1945 à 1948, les gestes inamicaux à l'égard de l'Occident, dont le « Coup de Prague » en 1948. La mission a été remplie : la paix en Europe a été préservée, malgré des événements majeurs comme les opérations soviétiques en Hongrie en 1956 ou en Tchécoslovaquie en 1968 et la mise au pas de la Pologne en 1981.

Depuis 1989, la situation est ambiguë ; l'Otan est devenue une alliance « tous azimuts » entre nations dites « occidentales » et elle a conduit des opérations, ou participé à des opérations, en Europe, en Afrique et en Asie, au Moyen-Orient

et en Afghanistan. C'est devenu le « club militaire occidental », le bras armé de l'Occident qui peut avoir à répondre à toute menace, d'où qu'elle vienne.

Par ailleurs la cohésion des États membres de l'Otan laisse à désirer. Il y a plus que des différences de points de vue entre la Pologne et le Portugal, entre la Grèce et la Norvège, voire entre la France et les États-Unis. Il y a enfin animosité entre la Grèce et la Turquie, une mésentente qui ne date pas d'hier, mais qui prend aujourd'hui des dimensions inquiétantes.

Ces différences tiennent à la géographie et à l'histoire.

Les États européens n'ont évidemment pas les mêmes frontières extérieures. Cela suffit à expliquer que la latitude et la longitude entrent en jeu.

Entre le sud et le nord, entre par exemple la Norvège et l'Espagne, la proximité ou l'éloignement de la Méditerranée rendent les populations, et par conséquent leurs gouvernements, différemment sensibles à l'immigration africaine et à la surveillance des côtes méridionales.

Entre l'est et l'ouest, entre la Pologne et le Portugal par exemple, ce sont la proximité ou l'éloignement de la Russie et des pays de la Communauté des États Indépendants-CEI qui explique que l'on soit moins concerné par l'annexion de la Crimée ou par les événements de Minsk à Lisbonne qu'à Varsovie.

Mais il n'y a pas que la géographie ; l'histoire est aussi ressentie différemment dans les différentes capitales. L'Otan a réussi à éviter, depuis plus de soixante-dix ans, qu'éclate un conflit ouvert entre la Grèce et la Turquie et ceci malgré l'occupation, par la Turquie du nord-est de Chypre (un tiers de la superficie de l'île) en 1974.

C'est un fait qu'aujourd'hui la Turquie a une politique spécifique au Moyen-Orient qui est loin d'être une politique « otanienne ».

Il faut remonter à 1956 et à l'expédition franco-britannique de Suez pour trouver entre les alliés des différences de points de vue aussi marqués. On peut aussi citer 1966 et le retrait de la France de la structure intégrée de l'Otan.

L'Otan a survécu à 1956. Cela peut être de bon augure, mais, en 1956, le risque soviétique était patent. Les blindés russes étaient dans Budapest et, en Allemagne de l'Est, à moins de 400 km de Strasbourg.

Il n'y a pas qu'en Europe ou en Turquie que des frémissements se font sentir. Si le Royaume-Uni est toujours otanien jusqu'au bout des ongles et si le Canada se satisfait de la situation actuelle, la position est moins claire du côté de la Maison-Blanche.

Bien avant 2016, la question du « *burden sharing* » entre les États-Unis et l'Europe était souvent évoquée. Donald Trump reprochait aux Européens de

ne pas assez participer à l'effort commun sans y mettre les formes; Joe Biden sera sans doute moins brutal, mais il agira certainement dans le même sens. Le désintérêt relatif des États-Unis à l'égard de l'Europe est une conséquence incontournable de la renaissance historique de la Chine et, plus généralement, de l'Asie.

Le budget militaire américain représente plus des deux tiers de la totalité des budgets de défense des pays membres de l'Otan et, alors que les États-Unis consacrent plus de 3 % de leur PIB à la défense, seuls quelques pays européens atteignent l'objectif affiché des 2 % (de l'ordre de 1,5 % en moyenne).

L'idée que l'on peut se faire de l'avenir de l'Otan dépend donc d'une part de l'opinion que l'on a sur les menaces auxquelles les pays européens risquent de se voir confrontés et d'autre part sur la manière dont on pense que les pays européens et les États-Unis vont tenir compte des incertitudes du moment.

C'est à cette gageure que s'est attaqué notre groupe de réflexion.

Les menaces sur les pays de l'Alliance

Le monde évolue très rapidement et celui des prochaines années sera très différent de celui que l'Alliance a connu durant la guerre froide et durant les années qui ont suivi. Les facteurs d'évolution sont dus essentiellement aux progrès technologiques, à la mondialisation, à l'émergence de nouveaux pays qui accèdent au stade de pays majeurs, ce qui développe la compétition entre grandes puissances, les États essayant d'étendre leur force et leur autorité, situations souvent aggravées par les instabilités politiques dans la gouvernance de certaines régions du monde.

La principale caractéristique des problèmes de sécurité est la réémergence de la compétition géopolitique, c'est-à-dire la profusion et l'escalade des rivalités et des disputes des États concernant les territoires, les ressources et les richesses.

Ces dernières années, la cohésion entre Alliés a été remise en question par un certain nombre de craintes concernant les positions stratégiques de chacun : certains pays européens craignent que les États-Unis adoptent une position isolationniste, qu'ils se désintéressent du territoire européen au profit de la zone indo-pacifique, et certains Américains craignent que les Européens ne prennent pas leur responsabilité dans la défense commune ou bien qu'ils choisissent le chemin de l'autonomie et fassent éclater l'Alliance.

Des menaces bien connues comme le terrorisme vont persister et il y aura de nouveaux risques comme les pandémies, le changement climatique et les attaques dans le cyberspace. Le domaine spatial pourrait également devenir un espace de confrontation.

Dans les années à venir, la nécessité d'une Alliance de défense collective pour protéger l'Europe et l'Amérique du Nord contre les menaces à l'encontre de leur sécurité est plus importante que jamais.

Les menaces qui peuvent peser sur la sécurité des pays faisant partie de l'Alliance sont traitées dans l'ordre suivant :

- la Russie;
- les conflits dans le voisinage de la Russie (le Haut-Karabakh, La Géorgie, l'Ukraine);
- la Chine;
- les zones de conflits (Moyen-Orient, Libye, Balkans);
- la cohésion des pays de l'Alliance;
- le terrorisme;
- les migrations irrégulières;
- les attaques dans le cyberspace;
- Les armes nucléaires tactiques
- le dérèglement climatique.

1 — La Russie

Dans la zone euro atlantique, le problème géopolitique majeur est posé par la Russie. La menace russe se manifeste sous plusieurs formes : les Russes ont pris conscience, après la chute du Pacte de Varsovie, qu'ils ne seraient vraisemblablement plus capables de gagner une bataille conventionnelle en Europe, ils se sont donc recentrés sur trois domaines, à savoir :

1. maintenir une puissance nucléaire importante et crédible pour garder le statut de grande puissance,
2. améliorer leurs forces conventionnelles au plan opérationnel et au niveau de la mobilité pour s'adapter aux conflits modernes,
3. porter le combat sur le terrain de l'information en utilisant le cyberspace dans le champ opérationnel des médias modernes et des réseaux sociaux; cette stratégie hybride pouvant permettre, si nécessaire, de déstabiliser nos démocraties.

Le gouvernement russe cherche à retrouver son hégémonie sur les anciennes possessions soviétiques, essaie de saper leur souveraineté et leur intégrité territoriale, recherchant à entraver le mouvement des pays qui veulent rejoindre l'Otan. En 2008, la Russie, après un bref conflit avec la Géorgie, a « libéré » l'Abkhazie et l'Ossétie du Sud; en 2014, elle a annexé la Crimée puis a occupé une partie de l'Ukraine.

Les Russes donnent l'impression qu'ils sont dans une stratégie où ils poussent leur avantage pour voir jusqu'où ils peuvent aller. Là où ils sont sans doute allés un peu trop loin, c'est en positionnant à Kaliningrad leurs missiles à capacité nucléaire « Iskander ». En réaction à cette situation, le Pentagone étudiait en 2019 une simulation d'attaque de Kaliningrad par bombardement aérien, la Pologne de son côté se prépare à une confrontation et des manœuvres Otan sont organisées dans la zone, on constate également l'installation à Redzikovo en Pologne d'un bouclier antimissile jugé offensif par les Russes.

La politique de la Russie consiste, entre autres, à protéger et à consolider ses accès aux espaces maritimes du côté de la mer Noire (Crimée) et du côté de la Baltique (Kaliningrad). Avec le dérèglement climatique, la route maritime du Nord va s'ouvrir et devenir stratégique, la Norvège et l'Islande qui sont des pays de l'Otan pourraient être particulièrement concernées. On constate d'ailleurs que le comportement agressif de la Russie s'est intensifié dans le Grand Nord et l'Atlantique Nord par des manœuvres aériennes et maritimes au-dessus et autour des îles de Barents, de la Baltique et de la mer Noire.

La Russie s'est introduite au Moyen-Orient et dans la zone est de la Méditerranée. En 2015, elle est intervenue dans la guerre civile en Syrie et y est restée. La politique russe au Moyen-Orient consiste à exacerber les tensions et les dissensions à travers la région en étendant et en augmentant les soutiens financiers opérationnels et logistiques à ses partenaires.

Enfin, pour ce qui concerne les rapports que l'Otan entretient aujourd'hui avec la Russie au sein du Conseil Otan/Russie, on constate que le dialogue n'existe pratiquement plus, il a atteint un niveau inférieur à celui qu'il avait pendant la guerre froide. Cette situation perdue depuis l'annexion de la Crimée par la Russie, elle est regrettable, car, entre adversaires potentiels, on a toujours avantage à bien se connaître pour éviter d'éventuelles incompréhensions.

Le *statu quo* n'est pas acceptable, car l'Otan pourrait se fissurer, ce qui mettrait de facto l'Europe en position de faiblesse. Il est nécessaire aujourd'hui d'équilibrer nos relations avec la Russie. La Russie a besoin de l'Europe, il y a une attirance culturelle des Russes vers l'Europe, il ne faut pas rejeter la Russie.

La France a un rôle à jouer, elle a une position stratégique qui lui permet de développer avec la Russie des relations dont l'issue, il faut le préciser, demeure tributaire de la capacité de blocage des autres pays occidentaux et aussi de l'analyse que fait Vladimir Poutine de ses intérêts.

2 — Les conflits dans le voisinage immédiat de la Russie

a) Le Haut-Karabakh

À la fin des années 1980, la dislocation du pouvoir soviétique a conduit au retour de certaines revendications nationales, qui se concrétisent par l'indépendance de certains États membres de l'Union et de certains territoires autonomes, comme celui du Haut-Karabakh qui se détache de fait de l'Azerbaïdjan avec le soutien de l'Arménie.

Il faudra attendre 4 résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies en 1993 puis l'instauration d'un cessez-le-feu, puis la création par l'OSCE d'une instance spécifique, « le Groupe de Minsk », pour instaurer un espace de dialogue entre les parties, ainsi que l'offensive de l'automne 2020 pour que l'Azerbaïdjan récupère la quasi-totalité des territoires perdus en 1993. Et là où en 1993/1994 des organisations internationales avaient obtenu la fin des combats, force est de constater que pour ce dernier conflit c'est bien Moscou seul qui a joué les bons offices pour ramener la paix.

b) La Géorgie

Initiée en 2003, la « Révolution des roses » a conduit à la démission du président Chevardnadze et à son remplacement par Mikhaïl Saakachvili, directement soutenu par les États-Unis. Les tensions séparatistes déjà présentes en Abkhazie et en Ossétie du Sud sont alors clairement instrumentalisées par Moscou pour pousser le pouvoir géorgien à la faute, ce qui se produira en 2008.

À la suite d'une « guerre de cinq jours » qui amènera les chars russes dans la banlieue de Tbilissi et d'un cessez-le-feu négocié par le président Sarkozy et accepté par les parties, la Géorgie perdra de fait son autorité sur l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie.

Cette intervention militaire russe, sans réelles sanctions de la part de la communauté internationale, allait donc servir de répétition à l'intervention ukrainienne quelques années plus tard.

c) L'Ukraine

L'Ukraine est devenue un pays indépendant lors de l'éclatement de l'Union soviétique en 1991. En mars 2014, la Crimée qui fait partie de l'Ukraine, dont la

population est russophone et où se situe la base navale russe de Sébastopol, a déclaré son indépendance vis-à-vis de l'Ukraine et son rattachement à la Russie.

Les Occidentaux ont estimé qu'il s'agissait de la première modification de frontière due à un coup de force depuis 1945 et ont mis en place des sanctions à l'égard de la Russie. Les Russes ont déclaré ne faire que respecter le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

Des enclaves indépendantistes se sont formées à l'est de l'Ukraine, avec l'aide de la Russie. Les combats entre l'armée ukrainienne et les milices indépendantistes ont fait plus de 13 000 morts et 1,4 million de personnes ont été déplacées.

En juin 2014, Porochenko nouvellement élu président de l'Ukraine a rencontré Poutine, Hollande et Merkel à l'occasion du 70^e anniversaire du débarquement en Normandie. Suite à cette rencontre, les présidents Poutine et Porochenko ont signé à Minsk en février 2015 un accord de cessez-le-feu qui n'a pas réglé le conflit, mais qui a fait baisser les tensions.

Les États-Unis, l'Otan, les pays baltes et la Pologne craignent que la Russie ne continue sa poussée vers l'Ouest.

Aujourd'hui, la probabilité d'occurrence d'une guerre en Crimée est faible, mais les conséquences d'un tel conflit pourraient être d'une gravité extrême et la formule récemment utilisée : « Le G7 ne reconnaîtra jamais l'annexion de la Crimée » laisse à penser que le risque d'une nouvelle guerre de Crimée n'est pas à écarter.

3— La Chine

La Chine est ressentie comme une menace si l'on en croit les paroles prononcées par le secrétaire général de l'Otan Jens Stoltenberg, qui propose d'ouvrir un nouveau front en suggérant une Alliance globale sous l'égide de l'Otan contre la Chine. La puissance grandissante de la Chine et son affirmation sur le plan international (nouvelles routes de la soie) sont en train de modifier les positions stratégiques de l'Alliance. Lors de la réunion de Londres en 2019, les représentants des pays de l'Otan ont affirmé que l'influence grandissante de la Chine ainsi que sa politique internationale présentent à la fois des opportunités et des défis qui relèvent de l'Alliance. La Chine pose des problèmes très différents, comparés à ceux posés par la Russie : contrairement à cette dernière, elle ne représente pas, pour le moment, une menace militaire directe pour la zone euro atlantique, toutefois la Chine programme une stratégie globale supportée par une grande puissance économique et militaire. Elle a prouvé sa volonté d'utiliser

la force contre ses voisins, aussi bien par des contraintes économiques que par une diplomatie intimidante, et sur une région allant bien au-delà de la zone Indo-Pacifique. Durant les années à venir, la Chine va aussi défier les capacités de l'Otan à construire une résilience collective, sauvegarder les infrastructures critiques, définir une politique vis-à-vis des nouvelles technologies émergentes comme la 5G, et protéger les secteurs sensibles de l'économie, y compris les chaînes d'approvisionnement. À plus long terme, la Chine sera tout à fait capable de projeter ses forces militaires partout, y compris dans la zone euro atlantique. La modernisation de sa puissance militaire dans tous les domaines, y compris nucléaire, naval, et missiles entraîne de nombreux risques et menaces potentielles vis-à-vis de l'Alliance et vis-à-vis du maintien d'une stabilité stratégique.

De sérieux risques sont posés par la Chine dans un certain nombre de secteurs critiques tels que les télécommunications, l'espace, le cyberspace et les nouvelles technologies, ainsi qu'au niveau des campagnes de désinformation. En même temps, et à cause de la taille et de la progression de son économie, la Chine est un moteur de la croissance de l'économie mondiale, du commerce et des investissements, c'est un investisseur significatif dans de nombreux pays de l'Otan. Elle a commencé à développer une présence commerciale stratégique dans la zone euro atlantique. Les pays de l'Alliance continuent à rechercher des relations avec la Chine, construisent des relations économiques et commerciales et cherchent à travailler avec elle sur des sujets comme le changement climatique et la biodiversité.

L'influence de la Chine au Moyen-Orient est aussi grandissante. Elle a signé un partenariat stratégique avec l'Iran, elle est le plus grand importateur de pétrole brut de l'Iraq, elle s'est imposée dans le processus de paix en Afghanistan et elle est le plus grand investisseur dans la région.

Ses objectifs sont d'abord de gagner la bataille économique à travers son modèle d'économie socialiste de marché plutôt que de se lancer dans une aventure militaire, mais il faut reconnaître que la Chine est une puissance militaire importante, bien qu'elle soit loin encore derrière les États-Unis.

Il est vraisemblable que dans les années à venir, l'économie chinoise dépassera celle des États-Unis pour devenir la première du monde. Alors que le basculement approche, le consensus qui prévaut aujourd'hui à Washington est que la Chine risque de nuire au bien-être des Américains. En 2017, devant le Sénat, le chef d'état-major des armées a affirmé que Pékin représentera la plus grande menace pour les États-Unis en 2025.

Deux préoccupations alimentent l'inquiétude des Américains. La première est économique : la Chine aurait affaibli les États-Unis en recourant à des

pratiques commerciales déloyales, en exigeant des transferts de technologie, en violant le droit de la propriété industrielle et en imposant des barrières non tarifaires qui entravent l'accès à ses marchés. La seconde est politique : son développement économique ne se serait pas accompagné des réformes démocratiques libérales anticipées par les gouvernements occidentaux, notamment Washington. Pékin se montrerait désormais trop agressif dans ses relations avec les autres nations. Convaincu de ces analyses, le politiste Graham Allison avance dans son livre intitulé « vers la guerre » la conclusion qu'un conflit entre les deux pays semble probable. Cependant la Chine ne se dote pas d'une force militaire destinée à menacer les États-Unis, elle n'essaie pas d'intervenir dans les affaires intérieures américaines et elle ne mène aucune campagne visant à détruire l'économie américaine. Côté États-Unis, on peut constater qu'aujourd'hui, les armements nouveaux sont conçus pour pouvoir intervenir sur des théâtres d'opérations en Asie.

En 2012, Barak Obama définissait la politique du « pivot asiatique » indiquant le basculement des États-Unis, confrontés au défi chinois, vers l'Asie au détriment d'une Europe qui n'est plus un enjeu stratégique et du Proche-Orient où les déconvenues sont trop nombreuses. Mais les États-Unis, puissance globale, ne peuvent, en fait, délaisser aucun continent.

4 — Le Moyen-Orient, la Libye, les Balkans

La Turquie, membre de l'Alliance, a des frontières avec la Syrie et l'Irak qui constituent une zone de combat où intervient une coalition internationale de quatre-vingts États (dont la France) constituée en 2014 après proclamation du califat de Daech. Cette coalition agit dans le domaine militaire, dans la lutte contre le financement du terrorisme et contre les combattants terroristes. La frontière turco-syrienne est dans le champ d'application de l'article 5, donc une provocation de la Turquie qui joue un rôle d'interventionnisme militaire dans cette région, pourrait déclencher cet article contre Bachar Al Assad ou son allié russe. Il faut d'ailleurs noter que la crise en Syrie et le défaut de solidarité des Alliés (les Turcs attaquant les Kurdes ayant combattu avec les Alliés) a déclenché au sein de l'Alliance une crise de solidarité.

En Libye, la situation politique n'est pas arrivée à se stabiliser depuis la fin du régime de Kadhafi en 2011, le pays est toujours en état de guerre civile. Cette situation fait de la Libye une plaque tournante des trafics d'armes et de migrations, elle favorise l'implantation de groupes terroristes sur son territoire. On

assiste en Libye à des interventions militaires turques contre l'armée nationale du maréchal Haftar qui compte sur un soutien tacite des EAU, de l'Égypte, de l'Arabie saoudite et de la Russie.

Dans le conflit, au Haut-Karabakh, qui oppose l'Arménie alliée traditionnelle de la Russie, à l'Azerbaïdjan, la Turquie affiche un soutien sans faille à l'Azerbaïdjan et lui fournit une aide militaire. Les États-Unis, la Russie et la France appellent les parties à la retenue et à la négociation, mais aujourd'hui, la complexité et le danger de ce conflit vient de l'intervention de la Turquie. Après la Syrie et la Libye, le président Erdogan impose à nouveau son pays comme un acteur incontournable, méprisant au passage ses engagements comme membre de l'Otan.

Les Balkans sont une mosaïque de pays de tailles, d'ethnies, de langues et de religions différentes. Dans ces pays, le problème majeur est de trouver un compromis entre les différentes communautés pour éviter les situations explosives. Un des pays les plus sensibles est le Kosovo où une forme d'islam radical s'est développée, c'est le pays qui, rapporté au nombre d'habitants, a fourni le plus grand nombre de combattants à Daech. Le Kosovo, comme d'ailleurs la Bosnie-Herzégovine, est le siège de conflits ethniques permanents. Cette région représente une menace pour l'Europe en ce qui concerne le banditisme, le trafic d'armes de guerre et le trafic de drogue.

5 — La cohésion des pays de l'Alliance

Depuis sa création, l'Otan a été plus qu'une alliance militaire, mais a impliqué un rôle politique unifiant les Alliés qui partageaient une vision stratégique commune, des valeurs partagées, des intérêts et un avenir commun.

La solidarité ne peut s'exprimer que si les relations politiques et économiques sont traitées de façon coordonnée. Les divergences politiques au sein de l'Otan sont dangereuses, car elles permettent à des acteurs externes, en particulier la Russie et la Chine d'exploiter ces divergences et de mettre en danger les intérêts collectifs et la sécurité des Alliés.

Sans cohésion au sein de l'Otan, les Alliés doivent affronter les menaces de façon individuelle et ni l'Europe ni l'Amérique du Nord ne sont suffisamment puissantes pour faire face seuls aux nouvelles menaces, et surtout celles d'un type nouveau auxquelles nos sociétés sont directement exposées.

6 — Le terrorisme

Le terrorisme international n'est pas nouveau, mais il a évolué et s'est développé en raison de la mondialisation et de l'explosion des communications. Cette mondialisation a permis la combinaison de deux facteurs clés :

1. l'instabilité politique et les conflits en cours, principalement au Moyen-Orient, mais aussi en Afrique,
2. l'exploitation en France et en Europe de malaises identitaires, de frustrations (accrues par les difficultés économiques) et les aspirations à un idéal religieux, dévoyées.

Le terrorisme dans le monde a pris une dimension nouvelle à partir de 2001, année marquée par une première série d'événements connectés dont les principaux sont les attentats-suicides du 11 septembre aux États-Unis, suivis par des opérations militaires en Afghanistan puis en Irak, les attentats de Madrid en 2004 et Londres en 2005. Le premier ennemi désigné était l'organisation Al-Qaeda.

La France a été fortement marquée en 2015 par une succession d'attentats dont deux ont eu une résonance mondiale : l'attaque du 7 janvier contre le journal « Charlie Hebdo » et, dix mois plus tard, les actions simultanées qui ont entraîné la mort de 132 personnes à Paris dans la soirée du 13 novembre.

Ces actes terroristes ont essentiellement pour origine les mouvements islamistes radicaux qui s'appuient sur une idéologie universaliste d'essence religieuse et qui prétendent à la domination du monde musulman et à l'islamisation du monde occidental.

Les groupes les plus puissants comme Daech et Al-Qaeda s'appuient sur des technologies modernes, notamment internet, en utilisant des sites ouverts pour leur propagande et des accès cachés pour la transmission des ordres aux structures décentralisées, rendant difficile le traçage de leurs communications.

Les modes d'actions des forces islamistes radicales sont de deux types qui peuvent être concomitants :

- un mode d'action de type militaire avec une armée structurée, organisée et correctement équipée qui mène une guerre ou une guérilla classique, ce mode s'applique partout où les forces terroristes sont assez puissantes pour conduire des actions de ce type (Syrie, Irak par exemple) ;
- un mode d'action à base d'attentats de tous types, conduits par des groupes ou des individus le plus souvent jeunes, voire très jeunes, ce mode d'action s'applique aussi bien dans les zones de guerre des « terres musulmanes » qu'à l'extérieur.

L'une des forces du terrorisme islamiste est sa capacité à se renouveler sans cesse. Outre Al-Qaeda et Daech, on constate l'éclosion aujourd'hui d'autres organisations au moins aussi radicales et mortifères.

Pour lutter contre le terrorisme, les moyens militaires seuls sont insuffisants et peuvent, au contraire, contribuer à le nourrir. La guerre en Irak de 2003, qui devait combattre le terrorisme, a largement contribué à le développer. C'est la mise en place de solutions politiques aux conflits non résolus qui est le meilleur remède.

Depuis 2016, Daech a perdu la quasi-totalité de son territoire, son chef Abou Bakr al-Baghdadi a été tué en 2019, mais sa mort, pas plus que celle de Ben Laden en 2011, ne signifie pas la fin du terrorisme.

7 — Les migrations illégales

La migration illégale est une forme migratoire qui a fortement progressé ces dernières années, essentiellement à cause de l'instabilité politique et des conflits qui perdurent comme au Moyen-Orient (Syrie, Irak) et en Afrique (par exemple au Sahel). Les mouvements migratoires vers l'Europe transitent principalement par la Turquie et la Libye.

Ce phénomène pose un problème de souveraineté territoriale puisque le migrant irrégulier transgresse les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers et s'impose à l'État en violation des règles nationales d'immigration. À l'occasion des sommets UE — Turquie en 2015 et 2016, le gouvernement de Turquie et l'UE se sont accordés sur un plan d'action concernant les migrations qui prévoit une assistance européenne à l'accueil et à l'intégration des réfugiés en Turquie et le renforcement des contrôles aux frontières. Il est également prévu la réadmission en Turquie depuis les îles grecques de l'ensemble des migrants en situation irrégulière et la réinstallation de réfugiés syriens dans les pays de l'UE depuis la Turquie.

La sécurisation aux frontières pousse les étrangers à emprunter des moyens de plus en plus dangereux pour entrer dans un pays clandestinement. Ceci entraîne la prolifération des réseaux de traite d'êtres humains et de trafics de migrants (particulièrement en Libye).

L'éducation est, parmi d'autres, un domaine problématique, les obstacles à la scolarisation des enfants de migrants illégaux peuvent entraîner des risques sur la cohésion sociale.

Enfin, la migration illégale vers l'Europe peut permettre de couvrir l'intrusion d'agents terroristes.

8 — Les attaques dans le cyberspace.

La façon de mener une guerre est en train de changer, en effet, lors du sommet du Pays de Galle en 2014, les hautes autorités politiques de l'Otan ont décidé que les cyberattaques qui toucheraient aux intérêts vitaux d'un ou plusieurs pays de l'Alliance pourraient justifier l'invocation de l'article 5 (solidarité dans la défense des pays de l'Alliance).

Une cyberattaque est un acte malveillant envers un dispositif informatique via un réseau cybernétique. Une cyberattaque peut émaner d'une personne isolée, d'un groupe de pirates ou, plus récemment, de vastes organisations ayant des objectifs géopolitiques.

Le cyberspace est devenu le cinquième domaine d'une guerre éventuelle après la terre, la mer, l'air et l'espace. Une attaque ciblée du système informatique peut porter un coup fatal à l'économie d'un pays ou endommager la maintenance d'usines fabriquant des matières dangereuses.

Les méthodes employées vont de la propagande et la désinformation à la collecte de données, au déni de service en le rendant impossible, au sabotage d'équipement et de matériel militaire qui permet la coordination des moyens de défense, et enfin aux attaques d'infrastructures stratégiques sans faire de mort. La difficulté pour déterminer qui est à l'origine de l'attaque rend la riposte plus délicate.

La première cyberattaque visant une structure étatique a été recensée en 2007 en Estonie, elle a duré plusieurs semaines, avec des moyens suffisants pour saturer durablement les sites visés et causer une panne complète de service prolongée. La majorité des institutions estoniennes ayant adopté une bureaucratie sans papier, entièrement informatisée et reliée par internet, ce pays est particulièrement vulnérable à ce type d'attaque.

Dans les années 2009-2010, alors que le monde occidental commençait à s'inquiéter de la prolifération des centrales nucléaires en Iran, une cyberattaque a paralysé la centrale nucléaire de Barcher, causant de nombreux dégâts et, en particulier, le dérèglement puis la destruction physique des centrifugeuses.

La gouvernance du cyberspace est complètement décentralisée, elle s'organise dans de multiples forums où participent toutes les parties prenantes : société civile, communauté technique, secteurs privés et gouvernements. Les réseaux sont possédés et administrés pour l'essentiel par le secteur privé. Cependant le cyberspace n'échappe pas aux lois des États-nations et au principe de souveraineté, mais celui-ci doit être repensé.

Le paradoxe est que ce sont les pays qui comptent le plus sur ces technologies et qui en tirent un surcroît de puissance qui sont les plus fragiles vis-à-vis d'une cyberattaque, car elle a un grand impact sur leur société. Le paysage de l'intelligence artificielle est dominé par les deux géants américain et chinois qui ont pris un avantage important sur l'Europe. La Russie et Israël ont également développé de fortes capacités, l'Iran, la Corée du Sud et le Japon viennent ensuite. En 2015, la Chine et les États-Unis ont négocié un accord stipulant que chaque pays s'abstiendrait d'attaquer l'autre dans le cyberspace.

9 — Les armes nucléaires tactiques

Le problème des armes nucléaires tactiques a pris de l'ampleur depuis que l'administration Trump a utilisé comme prétexte les évolutions de l'armement russe pour préconiser en février 2018 dans la « Nuclear Posture Review » l'introduction de nouvelles armes nucléaires « à faible puissance » dans la panoplie des États-Unis, et leur utilisation en réponse nucléaire à des attaques non nucléaires.

Suite à la dénonciation par Poutine et Trump des traités d'interdiction des armes nucléaires de portée intermédiaire lancées du sol, les pays baltes et la Pologne pourraient un jour accueillir sur leur sol des armes nucléaires américaines en violation du traité de non-prolifération nucléaire.

Aujourd'hui, la Russie procède à de la gesticulation et de l'intimidation en modernisant le centre de stockage qui pourrait abriter des missiles nucléaires à Kaliningrad à quelques dizaines de kilomètres de la Pologne.

À la différence des armes nucléaires dites stratégiques, ces armes tactiques ne sont couvertes ni par le traité « New Start » ni par le traité FNI de 1987 sur les missiles à portée intermédiaire, mais seulement par les initiatives nucléaires présidentielles.

La position diplomatique de la Russie est d'accepter de négocier sur ses armes non stratégiques à partir du moment où les armes américaines équivalentes seront rapatriées sur le sol américain.

Les États-Unis possèdent un arsenal nucléaire non stratégique d'environ 500 armes dont 150 sont déployées en Europe sur le sol de cinq pays membres de l'Otan (Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas, Turquie).

10 — Le dérèglement climatique

Le changement climatique est en train de devenir une menace qui prend plusieurs aspects. C'est un phénomène qui accélère la pénurie de ressources et l'insécurité globale en eau et en nourriture. Comme le niveau des océans s'élève, que la superficie des territoires habitables dans le monde diminue, les flux migratoires vont s'accélérer vers les territoires des pays de l'Otan.

Les calottes glaciaires fondent, découvrant de nouvelles zones d'exploitation économique, de nouvelles voies maritimes s'ouvrent comme la mer du Nord qui devient un enjeu politique pour son contrôle et son exploitation.

Bibliographie de ce chapitre

Livres

- ▶ **Jean-Paul Paloméros** général, (conversation avec), *Une feuille de route pour l'Europe de la défense*, Grand Continent
- ▶ **Pascal Boniface**, *La Géopolitique*, Éditions Eyrolles

Articles

- ▶ La nouvelle complexité de la crise du Haut-Karabakh; *Journal Le Monde* 08/10/2020
- ▶ Doit-on avoir peur de la Chine, *Le Monde diplomatique* avril 2019
- ▶ *NATO 2030 United for a New Era Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, Otan novembre 2020 <https://www.nato.int/nato-static-files/2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf>
- ▶ Relations Russie-Otan, état des lieux, revue *Questions internationales* janvier/février 2020

Quel rôle attribuer à l'Otan aujourd'hui ?

La redéfinition du rôle et des limites de l'Otan passe d'abord par l'examen des limites géographiques fixées à ses interventions.

Du temps de la guerre froide, dont la fin remonte maintenant à trente ans, ces limites étaient claires. Il s'agissait de l'Europe dite « de l'Ouest » menacée par l'URSS. Les États-Unis ne voulaient en particulier pas se trouver impliqués dans les conflits liés à l'accession à l'indépendance des pays dépendant de la France, du Royaume-Uni ou du Portugal. Ultérieurement ce sont les pays européens (et le Canada) qui ne souhaitent nullement que la guerre du Viêt-nam soit de quelque manière que ce soit du ressort de l'alliance.

Personne ne s'attendait à ce que le premier recours à l'article 5 du traité de Washington, qui prévoit qu'une attaque contre un État membre doit être considérée comme une attaque contre tous les pays de l'Otan, ait pour origine un acte terroriste perpétré à New York.

Depuis cette date, la menace russe a toujours été considérée comme une menace majeure et, dans le récent rapport dit *Otan 2030*, elle est toujours qualifiée de *chief threat facing NATO*.

Quelle que soit la probabilité que l'on accorde à une attaque russe contre un pays de l'Otan, l'un des trois Pays baltes, par exemple, il faut bien reconnaître que c'est la seule menace militaire qui mette en cause son existence. Les autres menaces telles que la sécession d'une province (Catalogne), d'un État ou d'une région dans un État fédéral (Belgique), voire d'un royaume au Royaume-Uni (Écosse) sont d'une autre nature. Il en est de même du terrorisme (intérieur ou extérieur), de l'immigration illégale, du trafic de drogue ou du crime organisé.

Tant que la Russie n'aura pas réellement fait son entrée dans le club des démocraties dites « occidentales » (qui s'étendrait alors de Vladivostok à Anchorage « dans les deux sens »), elle restera une menace.

Mais bien d'autres menaces pouvant faire appel à des interventions extérieures sont à envisager.

L'Otan est intervenue, au cours des récentes années :

- dans les Balkans ;
- en Libye ;
- en Afghanistan ;
- et au Moyen-Orient, en Irak et en Syrie.

Dans aucune de ces occasions, il ne s'agissait d'une attaque contre l'un des pays membres.

Pour aller plus loin dans la réflexion, il peut être utile de rappeler les conditions dans lesquelles un État peut avoir à faire un usage légal de la force.

L'interprétation de la charte des Nations Unies conduit à ne considérer comme légale une action militaire que dans trois cas :

- lorsqu'un pays se trouve en état de légitime défense ;
- lorsqu'un pays vient défendre un autre pays en état de légitime défense ;
- et lorsque le Conseil de sécurité de l'ONU en a décidé ainsi.

L'article 5 du traité de Washington vise expressément le deuxième cas, *entre pays membres de l'Alliance*.

L'évolution de la situation internationale conduit à appliquer ce deuxième principe, quel que soit le pays en état de légitime défense.

Tout ou partie des moyens de l'Otan et des pays membres de l'alliance seraient donc mis en œuvre :

- lorsque l'un des pays de l'Alliance serait victime d'une agression ; ce serait le cas, par exemple, si un pays-balte était victime d'une agression de la part de la Russie. Une agression cyber pourrait suffire, mais la réponse devrait être proportionnée. Il ne s'agirait, ni plus ni moins, de l'application de l'article 5 du traité de Washington ;
- lorsqu'un pays non membre de l'Alliance serait victime d'une agression, par exemple un pays africain ayant des liens avec un pays européen. Ce cas aurait couvert l'invasion des Malouines par l'Argentine en 1982 ;
- et enfin, lorsque le Conseil de sécurité de l'ONU aurait autorisé l'usage de la force. Cela reviendrait, et ce n'est pas illogique, à ce qu'un groupe de pays unis par une culture commune et des intérêts semblables mutualisent l'ensemble des risques auxquels ils peuvent être confrontés.

Évolutions prévisibles de l'Otan

1 — Rappel des menaces identifiées par la « Revue stratégique de défense et de sécurité nationale » (2017)

- Le terrorisme djihadiste ;
- un retour à la guerre ouverte et aux démonstrations de force, avec un rapprochement de ces menaces aux frontières de l'Europe ;
- les effets des dérèglements climatiques, les risques pandémiques, les trafics et la criminalité organisée ;
- la multiplication et la démocratisation des moyens d'intervention dans le cyberspace et le champ de l'information.

Ce qui implique un environnement stratégique instable et incertain et des conflits plus durs et des adversaires potentiels mieux armés dans un environnement où se multiplient les ruptures technologiques qui sont source d'opportunités et de vulnérabilités nouvelles

2 — Rappel des pistes de réponse apportées

- Une ambition européenne et des partenariats forts ;
- remonter en puissance en consolidant notre autonomie stratégique, en conservant un modèle d'armée complet et équilibré, en réaffirmant une ambition industrielle et technologique et en plaçant l'innovation au centre des préoccupations du ministère et des armées ;

- renforcer la défense européenne par le biais de la PESD, du FED et de l'IEI, méthode *de facto* priorisée par la France avant l'exercice de ses responsabilités au sein de l'Otan;

Les efforts budgétaires demandés sont en partie accordés par la LPM 2019-2025, même si d'importants arbitrages sont reportés à 2022.

Mais, vu le retour d'expérience que l'Otan peut avoir de ses interventions, peut-elle faire face à ces nouvelles menaces ?

3 — L'Otan face à quelques menaces identifiées par la France

- Sur le Moyen-Orient, comportement solitaire de l'administration trumpiste qui s'est retirée d'Irak en laissant la place à l'armée turque;
- sur l'Afrique subsaharienne, appui américain en termes de surveillance et de logistique et mise en place au niveau européen de l'*European Union Training Mission-EUTM*;
- pas de réponse concrète sur d'autres théâtres d'opérations pouvant concerner les intérêts français (situation en Méditerranée orientale, conflit en Libye et situation au Haut-Karabakh pollués par l'interventionnisme d'un allié de l'Otan, la Turquie...);
- pas encore de stratégie coordonnée dans la surveillance de l'espace;
- par contre, repositionnement de moyens et exercices réguliers en Europe centrale pour maintenir un niveau de vigilance par rapport à la menace russe.

4 — Les principaux défis de l'Otan aujourd'hui

- Restaurer le lien transatlantique;
- trouver un point d'équilibre dans la relation avec la Russie;
- trouver des réponses aux nouvelles menaces qui se précisent, notamment dans la lutte contre le terrorisme, les intrusions dans le cyberspace et la sécurité de l'espace.

5 — Le cadre de réflexion posé par le rapport du groupe d'experts qui porte sur l'adaptation stratégique de l'Otan à l'horizon 2030

- « Renforcer les consultations entre alliés », ce qui risque de signifier, vu l'état d'esprit actuel des membres européens de l'Alliance : « *Comment mieux faire partager les orientations américaines en matière de défense et de sécurité* » ;
- l'affirmation de « *valeurs partagées* », ce qui pose problème aujourd'hui avec le comportement de la Turquie, comportement ayant amené le Président Macron à annoncer la mort de l'Alliance au lendemain de l'intervention turque en Syrie à l'automne 2019 ;
- l'affirmation d'un contrôle des armements dans un contexte où l'administration américaine sortante s'est affranchie de tels accords ;
- la discussion d'une architecture de sécurité commune avec la Russie, la Géorgie et l'Ukraine ayant vocation (selon certains) à rejoindre l'Alliance...

Comme l'indique Hubert Védrine, ce rapport montre l'isolement français au sein de l'Alliance et comment les États-Unis utilisent cette organisation comme un outil de *soft power*.

6 — Comment cette politique de *soft power* influence-t-elle le périmètre des États membres de l'Otan ?

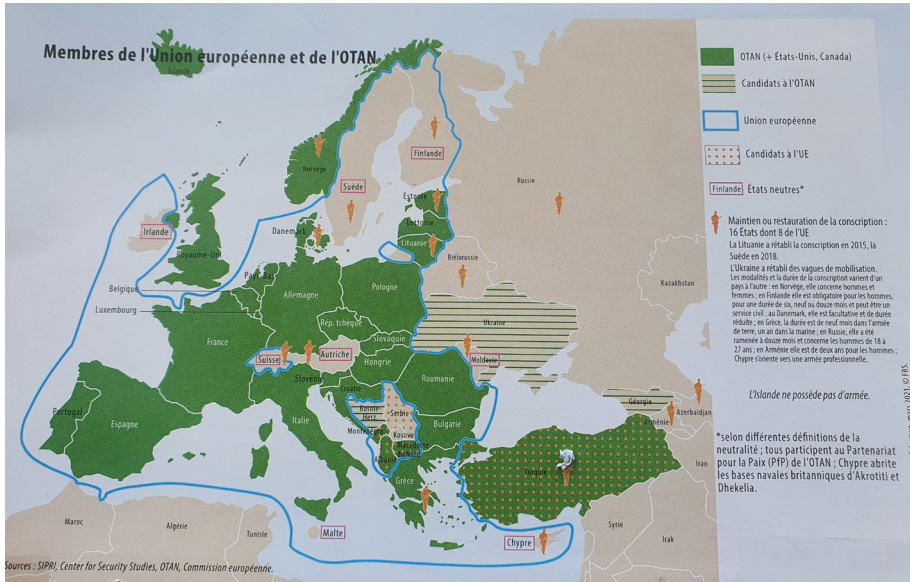
À terme, et surtout si les relations avec la Russie se normalisent, la présence de l'Otan dans les Balkans aura vocation à se renforcer, notamment par l'établissement d'un partenariat stratégique avec la Serbie (son armée participe déjà à des exercices de l'Otan) ;

De même, l'Otan ne cache pas ses ambitions dans le voisinage russe en prônant l'adhésion des démocraties ukrainienne et géorgienne, ce qui apparaît aujourd'hui comme une chimère, vu l'occupation d'une partie de ces États par l'armée russe et ses alliés locaux ;

Enfin, les États-Unis, pourraient chercher un compromis sécuritaire avec les Russes, en établissant un anneau de sécurité autour de la Chine, ce qui ex-

pliquerait l'idée d'établir des relations entre l'Otan et l'Asie (Japon, Corée) ou le Pacifique (Australie, Nouvelle-Zélande), l'idée étant de lancer les germes d'une grande coalition antichinoise.

7 — En réaction, comment l'Union européenne agit-elle au sein ou aux côtés de l'Alliance ?



À cet instant, force est de constater qu'au sein de l'Alliance, ce n'est pas l'Union européenne, mais ses États membres qui s'expriment. Et pour la très grande majorité d'entre eux, ce qui prime, c'est la garantie de la protection américaine en cas d'agression.

La preuve en est l'absence réelle de PESC et la faiblesse des fonds alloués au fond européen de défense.

C'est dans ce contexte d'alignement aux positions américaines d'une part et de recherche d'une autonomie de défense d'autre part que la France a cherché à avancer sur le projet de l'Initiative européenne d'Intervention (IEI).

Et plus qu'une position européenne, ce sont des discussions entre quelques États membres qui font actuellement avancer « l'Europe de la Défense », aux

côtés de l'Otan (comme la situation en Méditerranée orientale et l'accord trouvé entre la Grèce et la France pour la fourniture de Rafale) ;

Le débat entre alliés européens de l'Otan se tient désormais surtout entre Allemands et Français (comme la polémique de l'automne 2020 au sujet d'une éventuelle « armée européenne ». Comment se débat sera-t-il abordé à l'occasion des élections fédérales allemandes et comment la personne qui succédera à Angela Merkel reprendra-t-elle ces éléments à son compte ?

8 — Trois scénarios à discuter dans ce contexte, du plus probable au plus souhaitable

a. Le scénario d'un renforcement de la coopération avec la Russie pour résister aux ambitions chinoises

Pour le 200e anniversaire de la mort de Napoléon 1er, Vladimir. Poutine est attendu à Paris, l'occasion pour la France de se positionner comme un *go between* entre Moscou et Washington. À cette occasion la discussion sur l'architecture européenne de sécurité, avec notamment la relance des discussions sur l'Ukraine et le Haut-Karabakh et le retour au respect des traités portant sur le contrôle des armements pourrait-elle être relancée ?

Le déploiement de soldats américains en Europe centrale serait alors la pièce rendant acceptable cette coopération aux yeux des gouvernements locaux ;

À terme il pourrait se concevoir le déploiement conjoint de forces armées russes et de l'Otan au Karabakh et au Moyen-Orient ;

Dans la mesure où aujourd'hui la Russie devient un pays atelier de la Chine, établir un partenariat avec la Russie sur ce sujet dépendra essentiellement de ce qu'elle y aura à gagner.

À noter que la sécurisation de notre approvisionnement en gaz d'Azerbaïdjan passe par la sécurisation du Caucase et la reprise d'un dialogue apaisé avec Ankara et Moscou.

b. Le scénario français de l'affirmation d'un pôle européen de défense au sein de l'Otan

Vu le nombre d'obstacles politiques à lever sur l'affirmation d'une armée européenne opérationnelle, le seul élément concret et opérationnel est l'établissement d'un pôle européen industriel, via le renforcement de champions industriels

Dans ce cas-là se posera une nouvelle fois le degré d'autonomie/indépendance à maintenir face aux Américains.

Vu l'accélération des ruptures technologiques et les investissements qu'il faut consentir, comme le montrent actuellement les efforts développés par Arianespace pour rattraper son retard sur SpaceX, qui a largement bénéficié des crédits de la NASA pour développer son lanceur réutilisable.

Aujourd'hui, les urgences sont que les perceptions de certaines menaces deviennent convergentes (c'est désormais le cas de la menace terroriste) et que les moyens financiers soient mobilisés pour financer la recherche et élever le niveau des forces armées européennes

Par ailleurs se pose toujours la question de l'interopérabilité des forces qui bloque sur le principe de souveraineté nationale. Des éléments de réponse pourraient déjà être le renforcement de filières européennes de formation aux métiers de la défense, l'accroissement de la mobilité militaire sur le territoire de l'Union européenne...

Enfin, un théâtre d'opérations stratégique, la Méditerranée, pourrait favoriser l'émergence de ce pôle européen de défense, dans le cadre d'un partenariat UE/Otan.

c. Les conséquences d'un scénario du statu quo

Si, comme le laissent entendre certains aspects du rapport d'experts, l'objectif est en fait de ne pas remettre en cause le fonctionnement actuel de l'Otan, on peut craindre que l'Alliance ne réagisse que si les intérêts américains sont directement menacés. Il faut espérer qu'ils coïncident avec ceux des pays européens.

Dans la mesure où la capacité d'action et de réaction de l'Union européenne seule est très limitée pour les raisons indiquées plus haut, cette situation conduirait à la multiplication de conflits de basse intensité (accrochages entre Turcs et Grecs, accrochages entre Russes et Baltes).

À terme cette situation ne ferait qu'augmenter les tensions entre Européens, entre ceux qui ont encore une réelle autonomie de défense et ceux qui ont fait le choix, à tort ou à raison du « parapluie américain ».

C'est de ce scénario qu'il faut aujourd'hui partir pour trouver un cheminement « gagnant/gagnant » s'appuyant sur les postulats des deux premiers scénarios.

Conclusion

Le traité de l'Atlantique Nord fut ratifié en 1949 en réponse à la création d'un bloc politique sous domination soviétique. À l'organisation militaire de l'Otan a alors répondu la création du Pacte de Varsovie.

Le pacte de Varsovie a disparu depuis, tandis que l'Otan a vu le nombre de ses membres croître jusqu'à trente alors qu'ils n'étaient que douze en 1949.

Le monde d'aujourd'hui est bien différent de celui de 1949 :

- l'Allemagne, qui était sans armée jusqu'en 1955 s'est réunifiée ;
- l'URSS a disparu ;
- la Chine est devenue une puissance mondiale,
- la France et le Royaume-Uni ne sont plus des puissances impériales,
- le nombre des États nucléaires est aujourd'hui de neuf (les cinq membres du Conseil de sécurité de l'ONU, l'Inde, le Pakistan, la Corée du Nord et Israël). La France joue un rôle à part dans la posture nucléaire de l'Otan. Elle n'a pas renié la doctrine « tous azimuts » du général Ailleret, mais elle a rejoint la structure intégrée de l'Alliance ;
- enfin, l'Union européenne est née et s'est développée jusqu'à comprendre la plus grande partie de l'Europe occidentale, malgré le retrait du Royaume-Uni.

Malgré ces changements politiques, économiques et stratégiques, le lien euroatlantique est toujours une composante fondamentale des pays européens et est considéré comme la seule pierre angulaire de leur politique de défense par nos partenaires dans l'Union européenne.

Le *statu quo*, qui reste à moyen terme l'éventualité la plus probable, est-il compatible avec ces changements ?

Au moment de la fin de l'Union soviétique et de la dissolution du pacte de Varsovie, les conditions étaient réunies pour construire une sécurité commune en Europe. L'intérêt des Américains, le nouveau poids de l'Allemagne réunifiée et l'absence d'une réelle unité politique européenne y ont fait obstruction.

Dans ce contexte, la situation de l'Otan peut être qualifiée de « métastable ». Elle n'est pas complètement satisfaisante, mais elle a peu de chances de changer fondamentalement dans un avenir prévisible.

Et ceci alors que :

La politique du président Erdogan pose de sérieux problèmes à l'Alliance (occupation de la partie nord de Chypre, intervention contre les Kurdes qui nous avaient soutenus en Syrie, aide apportée à l'Azerbaïdjan contre l'Arménie, comportement vis-à-vis de la Grèce...). Et il ne faut pas oublier qu'il existe une importante minorité turque en Bulgarie.

Des tensions majeures existent en Ukraine et en Géorgie.

Les relations entre la Russie et les Pays baltes restent tendues.

L'enclave de Kaliningrad, où la Russie renforce ses moyens militaires, est une bizarrerie géopolitique.

Et le Royaume-Uni vient de rompre d'avec le « Continent ».

À long terme, les États-Unis quitteront l'Europe, d'abord parce que rien n'est éternel, mais aussi parce que la défense de ses intérêts en Asie doit tenir compte de la montée en puissance de la Chine.

L'Europe doit donc (devrait?) faire effort pour organiser sa sécurité collective.

À plus long terme, elle devrait relancer toutes les initiatives politiques et économiques, qui pourraient « raccrocher » la Russie à l'Europe dont celle-ci fait indéniablement partie, géographiquement, historiquement et culturellement, ceci, sans angélisme ni aveuglement.

La France a une carte à jouer à l'avenir pour faire sauter le verrou. L'ambition et la volonté, appuyées par l'exception culturelle française qui s'oppose frontalement au « soft power » américain, sont réelles.

Aussi longtemps que les dirigeants membres de l'Otan, désigneront la Russie comme principal ennemi potentiel, il est probable qu'aucune évolution significative de cette organisation n'aura lieu. Le parapluie nucléaire des États-Unis a un degré de dissuasion tel qu'aucun autre pays (sauf la France?) ne peut l'avoir. Aucun membre ne poussera les États-Unis à se retirer de l'Alliance.

Toutefois, un changement radical dans la politique tant intérieure qu'extérieure d'un pays membre pourrait engendrer une profonde transformation de l'Otan. Par exemple, la volonté de devenir « neutre » (comme l'est l'Autriche) ou franchise nationaliste (comme cela pourrait être le cas en Hongrie ou en Pologne).

Ces lignes ont été écrites au printemps 2021. La confirmation cet été de la

défaite des États-Unis en Afghanistan et la déroute chaotique des derniers jours du mois d'août ne nous paraissent pas les infirmer.

Aucun élément ne laisse prévoir qu'ils puissent conduire à une refonte de l'Otan à court ni même à moyen terme. L'importance de l'Europe pour les États-Unis est un élément économique et politique majeur qui est là pour durer; la faiblesse des capacités de défense de chacun des États européens pris individuellement et, donc, leur désir d'une protection crédible, est aussi un des facteurs qui ne sont pas près de changer. Il n'empêche qu'en 2021 le monde a changé à Kaboul et que ni l'Otan ni l'Europe ne feront l'économie d'une profonde réflexion sur la sécurité collective.

Mais c'est justement cette crédibilité dont on peut au moins se demander si elle est toujours aussi solide après Kaboul qu'avant. Au cours des trois quarts de siècle qui se sont écoulés depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale un certain nombre de gouvernements et de peuples soutenus par les États-Unis ont vu triompher leurs ennemis. La presse a comparé Kaboul à Saïgon, mais il y a eu aussi Mogadiscio en Somalie et Afrine au Kurdistan syrien.

Les États-Unis du président Biden ne sont plus tout à fait ceux qu'il a connus lorsqu'il était vice-président ni ceux de sa jeunesse quand le président Johnson disait qu'il ne voulait pas devenir le premier président des États-Unis à avoir perdu une guerre. L'Otan va devoir en tirer les leçons.

Annexes

Annexe I

Évolutions de l'organisation de l'Otan, rôle politique et missions réalisées depuis sa création

Sommaire

- 1 – Création de l'organisation
- 2 – Premières évolutions
- 3 – Les structures de l'Otan
- 4 – La position de la France
- 5 – Un nouveau concept stratégique
- 6 – Le rôle de l'Otan dans le maintien de la paix
- 7 – L'Otan et la défense européenne

1 – Création de l'organisation

L'Otan est née de la guerre froide, l'Alliance atlantique étant destinée à contrer la puissance soviétique.

L'origine du Pacte de l'Atlantique Nord est multiple. Elle se trouve tout d'abord dans la déclaration du président Henry Truman faite en mars 1947 et motivée, entre autres, par l'essor des mouvements des guérillas nationalistes soutenues

par les Soviétiques ou à direction communiste (Kurdistan, Chine, Grèce, Viêt nam). Elle remet en cause la tradition isolationniste des États-Unis en temps de paix, en militant en faveur d'une solidarité militaire au sein du monde occidental.

L'Otan doit aussi sa création au désir des Européens de se lier aux États-Unis par un pacte durable de défense. Soucieux de la menace soviétique (création du Kominform, grèves communistes en Italie et en France en 1947/1948, et surtout « coup de Prague » en février 1948, puis blocus de Berlin en juin 1948), la Grande-Bretagne, la France, les Pays-Bas et le Luxembourg déjà liés par le traité de Bruxelles (mars 1948) décident d'élargir leur pacte d'Alliance à d'autres pays de l'Europe occidentale et aux deux grands États industriels d'Amérique du Nord. Le traité est signé en avril 1949 et entre en vigueur au mois d'août suivant.

2 — Premières évolutions

À sa création, l'Otan est une organisation purement défensive et dissuasive et, dans l'hypothèse où une agression est commise sur le territoire des pays membres, ceux-ci bénéficient, le cas échéant, du « parapluie nucléaire américain ». Mais la fabrication, par l'URSS, de missiles balistiques à capacité intercontinentale l'amène en 1967 à adapter la doctrine de « riposte graduée » qui fixe les conditions nouvelles de l'engagement des forces de l'Alliance.

La seconde évolution se fait jour avec la crise des euromissiles : suite au déploiement à partir de 1977 des missiles SS 20 soviétiques, l'Otan installe en 1979 les missiles américains Pershing en Allemagne, en Italie et en Grande-Bretagne essentiellement.

Par ailleurs, le Conseil de l'Atlantique crée un comité chargé de rechercher les moyens de développer la coopération entre les pays de l'Otan dans les domaines non militaires. Le rapport affirme que l'existence de relations étroites au niveau politique et économique entre les membres de l'Alliance est la condition *sine qua non* à la réalisation effective de la mission de dissuasion de l'Otan.

3 — Les structures de l'Otan

Ce qui distingue ce traité des alliances de type traditionnel qui l'ont précédé, ce sont les organes permanents qui se sont développés et qui constituent l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord institué par la convention d'Ottawa de septembre 1951.

Le Conseil de l'atlantique nord

C'est l'organe politique le plus élevé de l'Otan, présidé par le secrétaire général. En son sein, les États membres ont les mêmes droits, quels que soient leur poids économique ou leur importance militaire, et les décisions sont prises à l'unanimité (droit de veto pour chacun). C'est l'organe décisionnel suprême.

Le secrétaire général de l'Otan

Nommé par le Conseil de l'Atlantique Nord ; il est chargé de promouvoir et de diriger le processus de consultation et de prise de décision au sein de l'Otan.

Le comité des plans de défense (CPD)

Chargé de donner les orientations aux autorités militaires de l'Otan, il a été institué après la prise de décision par la France en 1966 de ne plus laisser participer son ministre de la Défense au Conseil de l'Otan et de se faire représenter par son seul ministre des affaires étrangères.

Le Groupe des plans nucléaires (GPN)

Composé de tous les États membres, à l'exception de la France, il est la principale enceinte de consultation pour toutes les questions relatives au rôle des forces nucléaires dans le cadre de la politique de sécurité et de défense mise en place par l'Otan.

Depuis 1996, cet organisme a cessé de travailler activement, l'Otan n'ayant plus d'adversaire « global ». Toutefois, les États-Unis et la Grande-Bretagne qui sont, avec la France, les seuls pays membres de l'Otan à posséder des armements nucléaires, continuent à se concerter au sein du GPN.

Les structures militaires fonctionnelles

Le Comité militaire, créé en 1949 est l'instance militaire suprême de l'Otan. Placé sous l'autorité politique du Conseil de l'Atlantique nord, du CPD et du GPN, il donne les orientations au haut commandement de l'Otan. En temps de paix, il est chargé de préparer les mesures et les plans jugés nécessaires à la défense commune de la zone Otan en Europe. Le Comité dispose d'un état-major international (EMI) qui veille à ce que ses décisions et directives soient appliquées, c'est l'organe exécutif du Comité militaire, dont la France, qui l'avait quitté en

1966, se rapproche depuis 1995. La mission militaire de la France participe à tous les travaux, sauf à ceux qui sont relatifs à la planification nucléaire.

Les commandements opérationnels

Le commandement suprême allié en Europe (SACEUR)

Basé à Mons en Belgique, sa mission est de contribuer au maintien de la paix, de la sécurité et de l'intégrité territoriale des États membres. Il couvre les zones terrestres allant du Cap Nord à l'Afrique du Nord et de l'Atlantique à la frontière orientale de la Turquie, à l'exception du Portugal et du Royaume-Uni.

En cas de conflit armé, le SACEUR a vocation à prendre la direction de toutes les opérations navales et aériennes dans cette zone qui couvre près de 2 millions de km².

Le commandement suprême allié de l'Atlantique (SACLANT)

Basé à Norfolk, aux États-Unis, le SACLANT étend sa compétence de l'Arctique au tropique du Cancer et des eaux territoriales de l'Amérique du Nord aux côtes d'Europe et d'Afrique, y compris le Portugal, mais à l'exclusion de la Manche et des îles Britanniques.

Il a pour fonction, en temps de paix, de préparer des plans de défense, ainsi que de diriger des exercices d'entraînement intégrés et combinés. En temps de guerre, sa mission fondamentale est de prendre en charge la sécurité de tout l'Océan Atlantique, en assurant la protection de ses voies maritimes.

4 — La Position de la France

En 1966, la France s'est retirée du commandement militaire intégré de l'Otan, car la politique française reposait, depuis le retour au pouvoir du Général de Gaulle, sur la constitution d'une force de dissuasion nationale. Cela répondait à un double objectif : reconquérir l'indépendance nationale, tant militaire que politique, et ne pas se laisser entraîner par les États-Unis dans un conflit qui ne concernait pas la France.

Après trois décennies, la France a admis que la défense européenne ne pouvait se concevoir comme concurrente de l'Alliance atlantique. Sans que les forces armées du pays soient en permanence intégrées dans l'Otan, les représentants de la France ont fait leur retour au sein du Conseil des ministres de la Défense

et au Comité militaire à partir de 1994, quand on commença à envisager l'emploi des troupes françaises déployées en Bosnie dans le cadre de l'Otan. En 1996, le chef d'État-major des armées françaises, le général Jean-Philippe Douin, a affirmé que la France était prête à adhérer à une nouvelle structure militaire de l'Alliance atlantique. Mais l'année suivante, le refus américain d'attribuer à un Européen le commandement régional pour le sud de l'Europe (installé à Naples) a mis un terme à cette démarche.

5 — Un nouveau concept stratégique

La fin de la guerre froide, la disparition de la menace soviétique et la démocratisation des pays de l'Europe de l'Est a obligé l'Otan à s'interroger sur ses raisons d'être, la chute du mur de Berlin semblant dicter l'effacement d'une structure politico-militaire née pour répondre aux tensions est-ouest.

Désireuse de justifier sa survie, l'Otan a vu sa tâche facilitée par les enseignements tirés de la guerre du Golfe de 1990/1991 et du conflit dans l'ex-Yougoslavie qui, tout autant que la nouvelle donnée stratégique, ont imposé une révision de sa doctrine stratégique et une restructuration de ses forces.

L'ouverture aux pays de l'Europe de l'Est

L'Otan a manifesté la volonté de se rénover en lançant un processus de coopération avec les États membres de l'ex-Pacte de Varsovie qui estimaient vivre dans un « vide stratégique ». Les nouvelles missions ayant, a priori, pour terrain d'application privilégié l'Europe centrale, l'intégration des pays qui en font partie est apparue comme le corollaire logique de la volonté d'assurer la stabilité de cette partie de l'Europe. Pour répondre aux désirs d'adhésion que ceux-ci ont formulés, deux organismes ont été créés.

Le conseil de partenariat Euro Atlantique (CPEA)

Il a remplacé en 1997 le Conseil de coopération nord-atlantique (COCONA), créé en 1991 à l'instigation du président américain George Bush, pour être un forum réunissant les représentants de l'Alliance atlantique et ceux de l'ex-pacte de Varsovie.

Le CPEA offre le cadre général dans lequel ont lieu les consultations touchant aux questions politiques et à la sécurité, en vue d'un renforcement de la

coopération entre les États européens, y compris les républiques de l'ex-URSS (soit au total 50 États).

Le partenariat pour la paix (PPP)

Il a été créé et proposé aux pays de l'ancienne Europe communiste dès 1994. Il se compose alors de 24 membres. En adhérant à ce partenariat, les anciens pays communistes s'engagent à respecter et à défendre les principes du droit international, de même qu'à s'acquitter des obligations posées par la charte de l'ONU et à se conformer aux principes proclamés par la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.

En contrepartie, ils doivent être associés à des exercices militaires de l'Otan, tels que les manœuvres communes et les échanges de personnels militaires ; dans certaines circonstances, ils doivent être aussi associés à des opérations de maintien de la paix. Enfin, ils ont la possibilité de recourir à l'article 4 du traité de l'Atlantique Nord, et peuvent donc demander des « consultations » aux pays membres de l'Otan, s'il advient que leur intégrité territoriale, leur indépendance politique ou leur sécurité sont menacées. En revanche, ils ne peuvent pas bénéficier des dispositions de l'article 5.

Le PPP est un élément clé de l'instauration de nouvelles relations de sécurité entre l'Alliance et ses partenaires. Il est devenu une composante permanente de la sécurité européenne et a vocation à poursuivre sa fonction d'antichambre de l'Otan. En 1999, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque ont été les premières d'entre eux à quitter le PPP pour faire leur entrée dans l'Alliance. En 2004 la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovaquie ont rejoint l'Alliance. En 2009, la Croatie et l'Albanie ont rejoint à leur tour l'Otan, et en 2017, le Monténégro est devenu le 29^e État membre de l'Organisation.

Le Conseil Otan-Russie

Depuis la fin de la guerre froide, l'Otan a tenu à amorcer le dialogue avec la Russie, l'Ukraine et certains pays d'Afrique du Nord et du Proche-Orient. En 1997, à Paris, les membres de l'Alliance atlantique et la Fédération de Russie ont signé l'acte fondateur instituant les relations de coopération et de sécurité mutuelle entre eux et créé un Conseil permanent conjoint, transformé en Conseil Otan-Russie en 2002.

En réaction à l'annexion de la Crimée par la Russie en mars 2014 et des menaces sur l'intégrité territoriale de l'Ukraine avec le conflit entre les forces sécessionnistes soutenues par Moscou et l'armée ukrainienne, la coopération militaire et civile avec Moscou a été suspendue.

Une conception élargie de la sécurité

La multiplication des conflits dans l'ex-Yougoslavie et dans l'ex-URSS qui ont fait suite à la guerre froide a montré que la disparition de la menace globale que représentait pour l'Europe occidentale l'Union soviétique ne signifiait pas la fin de l'insécurité. Dans la perspective de ces nouveaux défis, et dans le cadre de la « conception élargie de sécurité » formulée à Rome en novembre 1991, l'Otan a cherché à redéfinir ses missions afin de conserver le rôle majeur dans la gestion des crises à venir.

Le dialogue, la coopération ainsi que le maintien d'un potentiel de défense collectif sont des éléments clés de la nouvelle stratégie de l'Alliance, éléments qui doivent permettre de résoudre de manière pacifique les crises affectant la sécurité européenne. Ce nouveau concept autorise les interventions de l'Alliance au-delà des frontières des pays membres, il est affirmé que « le rôle fondamental des forces nucléaires des Alliés est politique : préserver la paix et prévenir les coercitions et toute forme de guerre ».

En 1991, les huit corps d'armée nationaux ont été remplacés par cinq corps d'armée multinationaux. Une force de réaction rapide de 70 000 hommes, rassemblant des divisions internationales, est en mesure d'intervenir à tout moment sur le territoire européen de l'Alliance.

De nouvelles structures de commandement sont également conçues avec la mise en œuvre de QG multinationaux et interarmées, et celle de Groupes de forces armées multinationales (GFIM). Ces forces doivent être interopérables et disposer de doctrines ainsi que de technologies adaptées.

Enfin, l'Otan adopte une approche globale de la sécurité, considérant que les intérêts de l'Alliance peuvent être mis en cause par des actes relevant du terrorisme, du sabotage et du crime organisé, aussi bien que par la rupture des approvisionnements en ressources vitales.

6 — Le rôle de l'Otan dans le maintien de la paix

L'Otan n'a jamais eu à intervenir militairement au moment des plus fortes tensions entre les blocs américains et soviétiques. Paradoxalement, c'est au moment où l'Alliance voit disparaître son objectif initial (faire face à la menace soviétique) que des missions nouvelles s'ouvrent à elle. Elle doit désormais s'acquitter de tâches de maintien de la paix et gérer des crises en coopération avec des pays qui n'en sont pas membres, ainsi qu'avec d'autres organisations internationales.

Pour sa première intervention à l'étranger depuis la fin de la guerre froide, l'Otan a participé en 1994 à la zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Bosnie-Herzégovine. C'est à la demande de l'ONU que des appareils de l'Alliance atlantique sont intervenus contre l'aviation serbe qui survolait l'espace aérien bosniaque. Le Conseil de sécurité de l'ONU a donné en décembre 1995, autorité à l'Otan pour faire appliquer, si nécessaire en recourant à la force, les dispositions militaires de l'accord de paix sur la Bosnie-Herzégovine signé à Paris en décembre 1995. Aux termes de cet accord, l'Otan a pris le relais de la force de protection de l'ONU (la FORPRONU) qui avait été déployée en mars 1992 dans l'ex-Yougoslavie pour accomplir une mission de maintien de la paix, de séparation des forces en présence et d'assistance humanitaire. Cette première opération militaire d'envergure de l'Otan a été réalisée selon des modalités qui n'avaient pas été imaginables lors de sa fondation. Pour la première fois depuis 1949, l'Otan est sortie de la zone traditionnelle d'intervention telle qu'elle avait été définie à l'origine. Enfin, il s'agit également de la première opération de l'Otan avec des pays non-membres de l'Organisation : la Russie, le Danemark, la Norvège, la Suède, la Finlande, la Pologne, la Lituanie, l'Estonie, la Lettonie et la Turquie, qui tous ont participé à l'opération « Effort concerté ».

Depuis, l'Otan s'est engagé au Kosovo (1999), en Macédoine (2001) dans le cadre de la récupération des armes des militaires de libération du Kosovo et en Afghanistan où, intervenant pour la première fois hors de la zone « euro-atlantique », elle a assuré (2003-2013) le commandement de la Force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS), déployée autour de Kaboul.

Pour la première fois de son histoire, l'Otan a mis en œuvre la disposition de l'article 5, le 12 septembre 2001 après les attentats qui ont frappé les États-Unis le 11 septembre 2001. Le sommet de Prague de novembre 2002 a tiré les enseignements de ces attentats pour mieux prendre en compte la menace terroriste.

7 — L'Otan et la défense européenne

La fin de la guerre froide a mis en cause la structure de l'Otan dans la mesure où la disparition de la menace que représentait le bloc soviétique a libéré l'Europe de sa dépendance à l'égard de Washington. Cela explique que la fin des années 1990 ait été marquée par une course de vitesse entre les partisans d'un renforcement de l'identité européenne de sécurité et de défense (IESO) - le retour de la France jouant alors le rôle de moteur - et ceux qui visaient à « l'otanisation » de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) considérée par le traité de Maastricht lui-même comme le « bras armé » de l'Union européenne. Or, celle-ci, en se dotant des instruments propres à la mise en place de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), a ôté sa finalité à l'UEO, qui a mis fin à son existence en novembre 2000.

Le Conseil européen, en juin 2000, a décidé de mettre en place des relations spécifiques entre l'Otan et l'Union européenne sous la forme de groupes chargés d'étudier les capacités militaires, les questions de sécurité, les modalités de transfert des moyens de l'Otan à l'UE et les arrangements permanents entre les deux organisations.

Annexe II

Les raisons de la crise que traverse aujourd'hui l'Otan

Les facteurs

1 — Le doute des Alliés européens sur la solidité du « parapluie américain », doute qui est dû d'une part à l'impression que les États-Unis se désintéressent aujourd'hui de la zone européenne au profit de la zone asiatique et d'autre part au fait qu'ils puissent exiger en échange de leur protection un « partage du fardeau » des dépenses Otan et une ouverture de l'Europe à l'industrie de défense américaine

2 — La construction d'une Europe de la Défense qui divise les membres de l'Alliance, les uns pensant qu'elle est inutile et fait double emploi avec l'Otan (position affichée depuis toujours par la Grande-Bretagne et partagée aujourd'hui par de nombreux pays européens), les autres pensant que c'est le seul moyen pour les Européens de ne pas être inféodés aux Américains pour les questions de défense de leur territoire et de leur environnement proche (position défendue par la France, mais qui n'est pas soutenue par la plupart des autres Alliés européens).

3 — Le comportement du régime turc du président Erdogan qui joue sa propre carte stratégique sur le « flanc sud » de l'Otan comme en Syrie, au Haut-Karabakh et en Méditerranée orientale.

Analyse de chacun des facteurs.

1 — Solidité de la protection des États-Unis concernant le territoire européen.

Un désinvestissement des Américains qui mettrait fin à l'Otan est peu probable, car ils ont besoin aujourd'hui des Européens pour faire bloc au niveau commercial contre Pékin. Même si les États-Unis se focalisent sur l'Asie, ils maintiennent leur engagement en Europe pour pratiquer la dissuasion vis-à-vis de la Russie qu'ils considèrent être, aujourd'hui encore, une menace majeure et réelle.

Les Européens ont pu avoir la crainte que les États-Unis (surtout sous le mandat du président Donald Trump) pourraient se désintéresser de l'Europe et de la Méditerranée, mais les États-Unis n'ont jamais quitté la Méditerranée, ils savent qu'ils doivent y être présents encore plus depuis que l'on assiste à un retour en force de la Russie et à une présence de la Chine, l'exemple du port du Pirée racheté par les Chinois en est l'illustration. Dans la confrontation avec Pékin, Donald Trump voulait agir seul, mais Joe Biden veut mettre de son côté les Alliés traditionnels des États-Unis, à commencer par les Européens.

2 — La question de la nécessité de construire une Europe de la Défense compte tenu de l'existence de l'Otan

La présidente Ursula Van der Leyen a déclaré en février 2021 : « *L'Europe doit développer ses propres capacités militaires, il faut mettre un terme à la fragmentation que nous connaissons actuellement et développer des systèmes interopérables dans l'Union européenne, c'est la raison pour laquelle nous avons mis en place les premiers éléments constitutifs de l'Union européenne de la Défense (CSP)* ».

La position de la France est que l'Otan continue et que l'on essaie de créer une force européenne, le développement des capacités européenne étant une stratégie de nature à renforcer l'Alliance et à donner une assurance complémentaire en cas de rupture; en novembre 2020, le président français déclarait : « *Pour nous, les Européens, il est très dur de faire respecter les choses quand les États-Unis ne sont pas avec nous, parce que nous n'avons pas suffisamment d'autonomie militaire ni d'engagement de tous. C'est notre faiblesse aujourd'hui, on l'a vu sur la Syrie. L'état de fait est devenu une nouvelle doctrine pour beaucoup de pays : la Russie avec l'Ukraine, la Turquie avec la Méditerranée orientale ou avec l'Azerbaïdjan. Ce sont des stratégies d'État de fait qui signifient qu'ils n'ont plus peur d'une règle internationale.* ». La France estime que les Européens

doivent être capables de traiter le pourtour européen tout seuls, et en premier lieu le sud de la Méditerranée, la menace russe étant du pur domaine de l'Otan.

La position de l'Allemagne est que, pour défendre son territoire national, elle reste dépendante des États-Unis, et qu'il est illusoire d'avoir une souveraineté européenne à court ou moyen terme qui demanderait de remplacer les capacités des États-Unis consacrées à l'Otan. Elle souhaite continuer avec la politique européenne de sécurité commune, mais pour ce qui concerne la dissuasion, elle pense qu'il faut continuer avec la dissuasion assurée par l'Otan. L'Allemagne a une très forte liaison avec l'Otan et veut être un élément fort de l'Alliance.

Au cours des six mois de travaux du groupe d'experts chargés de réfléchir à l'avenir de l'Otan, le représentant français Hubert Védrine a pu vérifier, selon ses mots, que *« dans le contexte des discussions menées dans le cadre de l'Otan, et en dépit de ce qui se dit dans certaines réunions européennes ou franco-allemandes, les idées de la France sont isolées au sein de l'Alliance. Le rejet américain de toute notion d'autonomie stratégique européenne ou de pôle européen n'est pas surprenant ; en revanche, il est frappant de constater que les experts européens ou les ministres européens consultés par le groupe d'experts Otan, mis à part Jean-Yves Le Drian et Heiko Maas, n'ont pas soutenu les idées françaises, qui sont maintenant celles de la Commission européenne, pour une affirmation stratégique de l'Europe. Chez les Européens, il y a là une schizophrénie dont il va falloir sortir »*.

La position du Royaume-Uni est que l'Otan est le seul cadre possible pour fédérer la défense européenne, que c'est une organisation avec une structure qui a fait ses preuves et qu'il n'y a pas de remplacement possible à cette organisation. La priorité du Royaume uni, pour ce qui concerne sa défense, est son implantation au sein de l'Otan et il veut être considéré comme la nation qui ancre les États-Unis à la défense de l'Europe.

3 — Les difficultés dues au comportement du régime turc du président Erdogan

La Turquie est à la fois indispensable et source de problèmes pour l'Otan, elle occupe une position géographique incontournable en Méditerranée et en mer Noire, mais elle a irrité les États-Unis notamment depuis 2019, date à laquelle Ankara a décidé d'acquérir des missiles antiaériens S 400 à la Russie, en fait, rien ne s'est passé, la base de l'Otan située à Incirlik est trop importante pour que les États-Unis s'en défassent et le président Erdogan le sait.

Lors d'une réunion des ministres de la défense de l'Alliance en octobre 2020, le secrétaire général Jens Stoltenberg avait déclaré qu'il y avait bel et bien aujourd'hui un « problème turc à l'Otan ». Outre l'acquisition des missiles S 400 russes, les faits qui sont reprochés au gouvernement turc sont principalement : l'offensive unilatérale contre les forces démocratiques syriennes et les milices kurdes en Syrie en 2019, la contribution à la violation de l'embargo sur les armes à destination de la Lybie ayant entraîné un incident avec une frégate française, les forages dans les eaux chypriotes et grecques en Méditerranée orientale et l'implication de la Turquie dans le récent conflit du Haut-Karabakh.

Conclusions que l'on peut tirer de cette analyse

Au vu des positions affichées aujourd'hui par les principaux Alliés, l'Otan est l'organisation indispensable pour assurer sur le territoire européen la dissuasion vis-à-vis de la Russie. Les seuls événements qui pourraient faire éclater l'Otan seraient un départ des États-Unis, garants de cette dissuasion, ou une crise politique majeure entre alliés, par exemple si des alliés importants affichaient, comme le fait la Turquie aujourd'hui, des comportements incompatibles avec les principes de l'Organisation. D'ailleurs, la question qu'on peut se poser est de savoir si le comportement de la Turquie, s'il ne pouvait être contrôlé, ne pourrait pas conduire à une crise majeure. Ce n'est pas la première fois, depuis que l'Otan existe, que la Turquie entre en conflit avec un autre membre de l'Organisation, c'est déjà arrivé plusieurs fois avec la Grèce, mais à chaque fois les Américains sont intervenus pour arrêter le conflit. Il est probable que dans le futur les Américains continuent de faire le nécessaire pour conserver la Turquie au sein de l'Organisation compte tenu de la position stratégique dont elle dispose sur le « flanc Sud » de l'Otan et on peut aussi penser que la Turquie au sein de l'Alliance est plus sensible aux remarques que si elle en sort.

Concernant la mise en place d'une défense européenne et son positionnement vis-à-vis de l'Otan, la France paraît bien seule aujourd'hui à défendre la position de créer une défense qui permette de traiter le pourtour européen et en premier lieu le sud de la Méditerranée. Si l'on en croit ce qui s'est passé lors des travaux du « groupe Otan », les Américains y sont opposés et aucun pays européen membre de l'Alliance (mis à part l'Allemagne) n'est soucieux d'acquérir une quelconque souveraineté sur les questions concernant la défense du territoire européen. Donc l'idée d'un scénario de construction d'un pôle européen de défens au sein de l'Otan ne paraît pas réaliste au moins dans un avenir proche.

Scénarios envisageables

Le scénario le plus probable dans le proche avenir serait le statu quo : l'Otan continue sur les bases actuelles en gardant sa composition et son organisation, en développant ses capacités de lutte contre les nouvelles menaces (terrorisme, cyberattaques, défenses des nouvelles voies maritimes dans le Grand Nord...) et en améliorant la cohésion politique de l'ensemble des pays membres de l'Alliance. Une amélioration des rapports avec la Russie en relançant l'activité du Conseil Otan/Russie serait aussi nécessaire pour éviter des malentendus et des escalades de situations à risques.

Un scénario possible est celui du développement de l'Alliance : admission de nouveaux pays en Europe (Ukraine, Géorgie...) voire dans la zone pacifique en prenant en compte une menace chinoise (Australie, Nouvelle-Zélande...). Ce scénario pourrait entraîner, par application de l'article 5, des risques majeurs comme une possibilité de conflit Ukraine/Otan/Russie.

Un scénario extrême pourrait être un éclatement de l'Otan suite à des crises politiques et des changements de gouvernement dans certains pays membres rendant impossible toute cohésion politique au sein de l'Alliance, ou bien un désintéressement affirmé des États-Unis pour la zone européenne s'ils étaient entraînés dans un conflit en zone Pacifique.

À noter également qu'une sortie de la France de l'Otan (seul pays membre avec la Grande-Bretagne et les États-Unis à disposer de l'arme nucléaire), pourrait être envisagée, comme l'avait fait en 1966 le Général de Gaulle pour reconquérir la souveraineté nationale et ne pas se laisser entraîner par les États-Unis dans un conflit qui ne concernait pas la France.

Annexe III

L'Otan et les armements nucléaires

Résumé

Parmi les pays faisant partie de l'Otan, seuls trois d'entre eux ont leur propre force de dissuasion : les États-Unis, le Royaume-Uni et la France. Les autres qui ne disposent pas d'armes nucléaires et qui ont adhéré au traité de non-prolifération sont placés sous le régime du partage nucléaire et peuvent en cas de conflit mettre en œuvre les armes qui leur sont attribuées d'origine et sous contrôle américain. Ces armes sont des bombes tactiques B-61 portées par des avions des pays de la coalition et dont l'armement est entre les mains du personnel américain de l'US Air Force stationné en Europe. Ces bombes seraient au nombre de 150 selon certaines sources.

Les pays du partage nucléaire se concertent dans le cadre de l'Otan sur les moyens à mettre en œuvre pour l'utilisation et le maintien en condition de ces armements. Ces travaux ont lieu dans le cadre du Groupe des plans nucléaires.

Le Groupe des plans nucléaires (NPG) dont font partie tous les membres de la coalition sauf la France, est la structure de concertation des pays de l'Alliance sur la politique nucléaire.

En tant que membre de l'Otan et de ses relations particulières avec les États-Unis, le Royaume-Uni tient une place essentielle dans la coalition qu'il est nécessaire de prendre en compte dans la politique de dissuasion nucléaire de l'Otan.

L'Otan et la dissuasion nucléaire

Dans le cadre du partage nucléaire, l'Otan dispose d'une force de frappe tactique dont les conditions de mise en œuvre n'ont pas beaucoup évolué au cours de ces dernières années, mais la présence d'armes nucléaires sur les territoires des pays qui en sont dotées est de plus en plus mal acceptée, et même rejetée par les opinions publiques de ces pays. Il va de soi qu'en dépit de ces dotations d'armement nucléaire, les pays de l'Otan en général et même les membres de ce partage nucléaire comptent sur le soutien américain, voire britannique, en cas de menace très forte ou de conflit.

Les États-Unis restent fondamentalement le pivot de l'Otan, aussi bien en matière conventionnelle que nucléaire et n'ont pas modifié les éléments du partage nucléaire bien qu'ayant considérablement réduit leur présence en Europe.

Il semblerait que la position récente de l'Otan soit liée à un renforcement très important en performance et en nombre des nouveaux armements russes, qu'ils soient conventionnels ou nucléaires. La coalition estime donc nécessaire de pouvoir en contrer la menace en cas de crise en maintenant une dissuasion crédible.

Dans ce contexte quel peut être l'apport des forces de dissuasion des Britanniques et des Français au parapluie nucléaire américain ?

La question se pose donc de savoir de quelle manière les États-Unis, le Royaume-Uni et la France pourraient se coordonner pour une approche commune de mise en œuvre d'une dissuasion Otan face à une crise ou un conflit lié à une menace soit de la Russie soit de pays tiers.

Cette approche trilatérale ne date pas d'aujourd'hui et même le Général de Gaulle l'avait évoquée sans pour autant envisager le moins du monde de mettre la dissuasion française dans l'Otan.

Les relations des États-Unis et du Royaume-Uni sont de nature et d'importance différentes de celles existant entre les États-Unis et la France.

Avec la France il existe cependant des relations dans le domaine des armes nucléaires entre les deux pays sous forme d'échanges techniques et d'un minimum de coordination opérationnelle.

Enfin, les relations franco-britanniques font partie du traité de Lancaster House et sont toujours en vigueur malgré le Brexit.

Il faut cependant noter qu'en matière de coopération nucléaire, les échanges d'informations restent limités et qu'une coopération opérationnelle n'est pas finalisée entre les trois pays.

La Politique nucléaire britannique

Pour comprendre la position de la Grande-Bretagne dans ses relations avec les États-Unis et l'Otan en ce qui concerne sa Force de dissuasion, il est nécessaire de rappeler les relations intimes avec les États-Unis établies lors du démarrage du projet Manhattan auquel le Royaume-Uni a collaboré.

Ces relations ont subi des hauts et des bas en fonction du temps, mais aussi de l'évolution par moment restrictive de la fourniture d'informations sur les armes nucléaires de la part du congrès des États-Unis.

La rupture de la collaboration intime entre les deux pays fut actée par le vote de la loi McMahon en 1946.

La Grande-Bretagne poursuit seule le développement de sa force de dissuasion jusqu'à la modification de la loi Mac-Mahon et la signature d'un accord de défense mutuelle en 1958 qui autorisait une collaboration dans le domaine nucléaire et l'acquisition par le Royaume-Uni de systèmes d'armes et de composantes d'une force nucléaire.

Ces accords portent sur les armes, mais aussi sur les vecteurs et concernent ou ont concerné les composantes terrestre, aérienne et maritime de la force de dissuasion nucléaire britannique.

Sans rentrer dans le détail des différents accords signés entre les deux pays (achat de missile Skybolt en particulier) il faut noter la négociation Kennedy-Macmillan et la signature de l'accord de Nassau en 1962 pour l'acquisition de missiles Polaris, accord renouvelé de manière systématique pendant plusieurs décennies.

Seule sera finalement maintenue la composante navale, les deux autres composantes ayant été abandonnées (les bombes B57, les missiles LANCE, les obus W48il ont été retirés du service en 1992, Seules sont restées en service jusqu'à 1998 les bombes WE 177 en dotation dans la Royal Navy sur Harrier et dans la Royal Air Force sur Tornado.).

Les missiles Polaris équipés de têtes du programme Chevaline furent embarqués sur les quatre sous-marins de la série *Resolution* » opérationnels à partir de 1968. Ces navires furent remplacés par les bateaux de la série Vanguard dont le premier fut opérationnel en 1994.

C'est en 1991 que l'administration américaine a négocié avec le Royaume-Uni la livraison de missiles TRIDENT II D5 (remplaçant les TRIDENT I C4). Ils ont été embarqués sur les sous-marins en 1994 à la place des Polaris en service de 1968 à 1996.

Les sous-marins de la classe *Vanguard* au nombre de quatre feront l'objet d'un remplacement par des bateaux d'un nouveau programme *Dreadnought* actuellement en cours de discussion entre le gouvernement et le Parlement.

Le Programme Trident

Le programme Trident concerne actuellement l'unique composante de la dissuasion du Royaume-Uni.

Il est responsable des quatre sous-marins de la classe *Vanguard* d'une capacité de mise en œuvre de seize missiles Trident II D5 équipés d'un nombre variable de têtes nucléaires.

Le programme nucléaire est sous le contrôle de l'AWE (*Atomic Weapons Establishment*). La mise en œuvre des armes se fait sous l'autorité du Premier ministre et sous sa seule décision.

Les commandants des sous-marins disposent d'une lettre secrète dont ils prennent connaissance et exécutent les instructions si la liaison avec le gouvernement n'est plus assurée.

Dans des questions du Parlement au ministre de la Défense, voici la réponse :

"Her Majesty's Government which receives legal advice, is clear that the use of nuclear weapons, like all weapons, would be subject to the requirements of the Law of armed conflict (LOAC). Only the Prime Minister can authorize the firing of nuclear weapons and the commanding officer of the ballistic missile submarine must confirm that the authorization to fire meets the rigorous authentication in place"

Dans un article cité en référence Bruno Tertrais affirme cependant que les Américains contrôlent les cibles choisies et le lancement des missiles (*Les Britanniques ont mis au point des têtes nucléaires adaptées à leur besoin, mais les systèmes du contrôle de lancement du missile, de sa trajectoire et de son guidage demeurent américains.*)

Événements récents

Le mardi 16 Mars 2021, le Premier ministre britannique Boris Johnson a présenté devant le Parlement un rapport de cent pages sur la politique étrangère et de défense du pays (*Integrated Review*) qui identifie la Russie comme une menace active et la Chine comme un challenge stratégique (*Russia as an active threat and China as systemic challenge*). Les conséquences vont être la prise en compte

d'attaques terroristes NBC plus importantes et la création d'un organisme spécialisé pour y faire face. Il est annoncé également un accroissement de 40 % du nombre de têtes nucléaires dont la quantité passera de cent quatre-vingts à deux cent soixante.

La sécurité en Europe dans le cadre de l'alliance militaire de l'Otan demeure un objectif fondamental.

Références particulières à l'annexe III

Articles

- ▶ **Ian Anthony**, L'Otan et les armes nucléaires, *Politique étrangère* 2009/4.
- ▶ **Jeffrey Lewis** et **Bruno Tertrais**, Dissuader à trois : la coopération nucléaire entre les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France. *Revue Défense Nationale* 2016/3
- ▶ **Jessica Cox** (Directrice pour la politique nucléaire au secrétariat général de l'Otan) La dissuasion nucléaire aujourd'hui, *NATO Review* du 8 Juin 2020.
- ▶ *UK Nuclear deterrent* UK Government, UK Ministry of Defence
- ▶ **Rebecca Campbell**, Dissuasion nucléaire : le fondement de la défense britannique, *UK Defense Journal* 10 novembre 2020.
- ▶ L'Otan ne veut rien lâcher sur les armes nucléaires, *DW.international* 16 : 12 : 2020
- ▶ Global Britain in a competitive age UK Gvt Interim review report, *Nuclear Deterrence* mars 2021 pages 76 - 78

Annexe IV

Positions exprimées par les personnes interviewées

Interview d'un ingénieur français le 24/02/2020

L'Alliance vit aujourd'hui une crise de solidarité d'une part à cause des positions prises par la Turquie depuis son intervention en Syrie et d'autre part à cause du défaut de leadership de la part des Américains, sentiment qui s'est renforcé avec la politique de Donald Trump.

L'existence de l'Otan est une question d'équilibre et on peut considérer qu'un renforcement du pilier européen dans la défense accroît la force de l'Otan. Il y a eu une ardeur européenne de construction d'une défense européenne jusqu'à l'épisode où les Américains ont déclaré que ces règles tendaient à exclure l'industrie américaine de l'armement du marché européen, d'où un déchaînement américain contre ces mesures qui risquaient de mettre à mal la solidarité. Il y a eu un nouveau basculement des Européens (essentiellement les pays de l'est de l'Europe) qui ont estimé qu'il était indispensable de sortir de cette situation et qu'il fallait accrocher les Américains en leur achetant du matériel militaire et qu'il fallait construire une défense européenne avec plus de prudence, en prenant son temps et avec la volonté de ne pas froisser les Américains.

La défense collective est du ressort de l'Otan, il faut également défendre le pourtour européen et il faut une vraie défense, c'est l'idée que la France veut imposer. Les Européens doivent être capables de traiter le pourtour européen tout seuls. Le pourtour européen comprend en premier lieu le sud de la Méditerranée. La question du partage est sur la table (la menace russe sort du cadre, c'est du pur domaine de l'Otan).

Les Allemands sont aujourd'hui dans le mode « on calme le jeu », ils sont essentiellement préoccupés par le fait de ne pas se fâcher avec les Américains. Ils ont cependant maintenu le projet de gazoduc avec la Russie par la voie Baltique contre l'avis américain, car ils défendent leur économie, ils font passer l'économie avant l'aspect défense.

La dynamique de la défense européenne est altérée, la France risque de devenir le « mauvais allié ».

Dans l'avenir, il y aura moins d'intérêt des États-Unis pour l'Europe. Le plan de la France est que l'Otan continue et que l'on essaie de créer une force européenne. Au sein de l'Otan il ne peut pas y avoir une armée européenne, mais il pourrait y avoir une armée qui réponde aux menaces concernant l'Europe, on pourrait utiliser les moyens qui appartiennent à l'Otan (les communications par exemple).

Ce sont Jean-Claude Juncker et le Parlement européen qui sont à l'origine de la dynamique de la défense européenne, mais il n'y a pas encore, parmi les pays de l'UE, la conscience de la puissance de l'UE. La France fait le pari que l'UE va prendre le chemin de fonder une puissance commune, il pourrait y avoir une opportunité de créer une puissance importante.

Interview d'un officier allemand le 18/11/2020

L'Allemagne, reste pour la défense du territoire national et de l'Europe, dépendante de l'Otan et des États-Unis et a besoin du renfort des moyens militaires des États-Unis qui ont, de surcroît, 33 500 militaires déployés sur le territoire allemand et apportent 75 % des capacités militaires de l'Otan. Elle participe à la dissuasion otanienne par des vecteurs (avions de combat) propres, mais dépend des États-Unis pour les armes nucléaires.

Il est illusoire d'avoir une souveraineté européenne pour la défense collective du continent européen, mais l'Europe doit être capable de réagir en autonomie. Pour cela, il faut améliorer le pilier européen de l'Otan.

L'Allemagne a augmenté son budget de défense et veut le porter à 2 % de son PIB, elle va passer commande de 90 Eurofighter et de 45 F 18 américains, le but est d'avoir 260 avions de combat partagés avec l'Otan. L'Allemagne va être le contributeur n° 1 de l'Otan à égalité avec les États-Unis à partir de 2021 pour les frais de fonctionnement de l'Alliance. Elle a une très forte liaison avec l'Otan et veut être un élément fort de l'Alliance.

L'Otan est la garantie de sécurité collective pour le pays et pour l'Europe, il faut augmenter ses capacités, il doit être en particulier capable de réagir aux nouvelles menaces.

Il faut améliorer la cohésion entre les alliés, l'Allemagne partage les valeurs communes des membres de l'Alliance, il faut que les alliés se parlent à haut niveau, c'est-à-dire au niveau des ministres, en particulier avec la Turquie. Il faut plus de consultation au sein de l'Otan et il faut aussi étendre le dialogue à d'autres ministres que ceux de la défense, par exemple pour traiter de ce qui se passe dans le cyberspace (ministère de l'intérieur, ministère de la santé, ministère des transports).

Il faut prendre en compte les enjeux vis-à-vis de la Russie, mais aussi vis-à-vis de la Chine. Vis-à-vis de la Russie il y a deux voies : la dissuasion et le dialogue, il faut relancer et réanimer le Conseil Russie-Otan, les relations franco-russes sont à étendre à l'Otan. Avec la Chine, il faut un dialogue et il faut trouver des partenaires (Japon, Australie...). Il faut chercher des partenaires à l'Otan.

L'Allemagne veut développer les capacités d'actions de l'Union européenne et qu'elles soient aussi utilisables par l'Otan. Il est souhaitable de continuer les coopérations : PESCO (Politique européenne de sécurité commune), CARD, et le Fonds européen d'investissement. Il faut faire un contrat et il ne faut pas faire de contrats d'armement nocifs.

Pour la dissuasion, il faut continuer avec la dissuasion assurée par l'Otan, c'est le cœur de l'Alliance pour l'Allemagne, avec un partage des devoirs. Il y a un début de discussion avec la France sur ce sujet. Le gouvernement allemand parle aujourd'hui ouvertement de la dissuasion nucléaire pour informer le public et pour pouvoir acheter des avions américains en remplacement des avions actuels (Tornado) afin de pouvoir transporter l'arme nucléaire.

Concernant le risque terroriste, il faut aider les pays concernés à lutter contre le terrorisme, il y a par exemple aujourd'hui de nombreux militaires allemands en Afghanistan, il pourrait y avoir d'ailleurs un problème si les Américains retiraient leurs troupes en laissant toute la charge aux militaires allemands (manque de certaines capacités spécifiques par exemple). Au Mali, il faut faire en sorte que dans l'avenir le pays lui-même ait la capacité de lutter contre le terrorisme sur son territoire. En Afrique il faut s'engager et la coordination ONU-Otan-G 5-Sahel-Union européenne doit être meilleure (parties militaire et civiles).

Pour ce qui relève des menaces hybrides et cyber, le domaine est complexe et nous ne sommes pas encore capables de nous défendre efficacement. L'article 5 de l'Alliance doit s'appliquer : on peut avoir une réponse militaire en riposte à une cyberattaque en cas de besoin.

Pour ce qui concerne la zone de l'Arctique, il faut augmenter l'engagement de l'Otan dans les mers de cette zone et augmenter notre présence dans ce secteur géographique qui devient stratégique. Les premiers pas (JFC Norfolk) sont faits.

Interview d'un officier britannique le 04/05/2020

L'Otan est une organisation basée sur le principe de liberté de l'individu et sur le principe de libre-échange, c'est conforme au rêve américain, mais c'est l'Europe qui est à l'origine de ce rêve. Il y a donc, à la base, un lien fort entre l'Europe et les Américains. C'est l'Europe qui a créé les États-Unis. Après la Seconde Guerre mondiale, ce sont les États-Unis qui ont permis la reconstruction de l'Europe avec le plan Marshall et lui ont évité une domination soviétique.

La stratégie britannique depuis 1940 (voire depuis plus longtemps encore) a été de lier la Grande-Bretagne à la défense de l'Europe et aux États-Unis. On peut d'ailleurs, à ce sujet, se référer au document sur la situation stratégique exposée par le chef de cabinet de Winston Churchill en 1940.

L'Otan est un outil de relations. La France possède une liberté d'action en Europe et le Royaume-Uni est le moyen de faire la liaison avec les États-Unis. Il est important de conserver ce lien britannique avec les États-Unis.

L'Otan est le seul cadre possible pour fédérer la défense européenne, il faut se focaliser sur les questions de défense et de sécurité et s'abstenir de faire de la politique. L'Otan est un cadre et une structure, il n'y a pas de dispositif de remplacement possible à cette organisation. C'est le plus important message du Royaume-Uni.

La priorité du Royaume-Uni est son implantation au sein de l'Otan, pour avoir une influence au niveau international; il n'y a que l'Otan qui le permette. Le Royaume-Uni a aujourd'hui une représentation importante au sein de l'Otan et va probablement développer ses capacités au sein de l'Alliance.

Les Britanniques ont quitté l'Union européenne, mais ils n'ont pas quitté l'Europe et ce qu'ils peuvent faire en cette situation de Brexit pour prouver qu'ils restent européens, c'est au sein de l'Otan qu'ils peuvent le montrer.

Le Royaume-Uni peut être considéré comme la nation qui ouvre les États-Unis à la défense de l'Europe, et l'Europe doit faire plus.

On peut imaginer une extension de l'Otan à la région pacifique (Australie, Nouvelle-Zélande), la France possède d'ailleurs des territoires outre-mer dans le Pacifique qui sont des territoires « otaniens ».

On peut concevoir une extension des missions de l'Otan dans divers types de conflits. Il faut prendre des décisions dans le domaine de la guerre hybride et améliorer la structure de l'Otan. La notion de guerre telle que considérée jusqu'à aujourd'hui devient caduque : aujourd'hui il y a des confrontations permanentes à gérer.

Interview d'un officier américain le 27/05/2020

L'Alliance atlantique est le socle de la paix depuis 70 ans et la présence de la France est cruciale dans le rôle joué par l'Otan. L'Alliance a permis de maintenir la paix à l'époque de l'URSS, elle a permis ensuite d'intervenir en divers endroits, l'Otan joue un rôle de gendarme de la paix, sa présence a permis à beaucoup de pays européens de se préoccuper de leur économie sans se préoccuper de leur sécurité.

L'Amérique est un allié fiable, les États-Unis apprécient que la France participe à l'Otan et qu'elle ait fixé un objectif à cinq ans pour une participation de 2 % de son PIB consacrée à la défense.

Pour ce qui est des menaces, à l'évidence, elles viennent aujourd'hui de la Russie et de la Chine.

Le partenariat au sein de l'Otan va continuer et l'unité de l'Alliance fera son succès dans le monde. Même si les États-Unis se focalisent sur l'Asie, ils maintiennent leur présence en Europe, car il faut faire de la dissuasion à l'encontre de la Russie. Les États-Unis maintiennent aujourd'hui les capacités militaires pour faire face aux menaces qui pèsent sur le territoire européen.

La Chine est aujourd'hui un pays qui se développe et qui peut devenir leader dans de nombreux domaines, mais les États-Unis ne vont pas déplacer leurs soldats de l'Europe vers le Pacifique, ils maintiennent leur engagement en Europe.

Concernant une possible extension de l'Otan à la zone pacifique, on peut imaginer une possible admission de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, mais l'Otan a été créée pour la défense de l'Europe et n'a pas vocation à s'étendre à la zone Pacifique. S'il y a une volonté d'élargir l'Alliance, c'est aux pays de l'Otan d'en décider, mais cela sort du cadre de la défense des pays européens.

Interview de monsieur Hervé Hannoun,

(auteur, en 2019 avec Peter DITUS, d'un livre intitulé Stop Otan.)

On constate aujourd'hui en France un grand silence sur la question de l'Otan et il devient nécessaire de rouvrir le débat.

Il faut que la France sorte de l'Otan pour cinq raisons :

- La politique extérieure

La France se veut une puissance équilibrée et souveraine et ceci est incompatible avec la situation d'être intégrée dans l'Otan qui est une organisation alignée sur les États-Unis.

- L'Otan peut exposer la France par l'application de l'article 5 dans une guerre qui ne serait pas la nôtre.

Sur le flanc sud de l'Otan, on a pu voir une intervention turque (avec l'accord des Américains) contre les Kurdes, et aujourd'hui en Lybie contre le commandant de l'armée nationale Haftar et sa prétention de contrôler la Méditerranée orientale. Une provocation turque peut déclencher l'article 5 contre Bachar el Assad ou son allié russe.

Une adhésion de l'Ukraine à l'Otan pourrait accentuer les risques de guerre.

Sur le flanc est, l'Otan risque des conflits autour de l'enclave de Kaliningrad.

On peut aussi citer le chaudron des Balkans avec l'arrivée d'un nouveau pays, le Kosovo, que les Américains veulent faire entrer dans l'Otan.

Par ailleurs, le secrétaire général Jens Stoltenberg ouvre un nouveau front en suggérant une alliance Otan contre la Chine.

- Troisième raison : sortir de l'Otan est la seule façon d'être libre

Pour éviter une dissolution de l'Otan, celui-ci a inventé la menace russe, l'Otan est devenue une organisation expansionniste. L'idée des dirigeants français et allemands de rester dans l'Otan, tout en développant la politique de défense européenne, apparaît comme un leurre.

- Quatrième raison : s'éloigner de l'ambiance nucléaire floue de l'Otan

Il faut clarifier le fait que la France ne fait pas partie du groupe des plans nucléaires de l'Otan. Par le mécanisme de partage nucléaire, les États-Unis vont à l'encontre des accords de sécurité nucléaire. L'Allemagne a renoncé à l'arme nucléaire en 1990, mais la Luftwaffe pourrait aujourd'hui transporter des bombes nucléaires, ce qui est contraire au traité.

- Cinquième raison : nous préserver d'un scénario catastrophe : une nouvelle guerre de Crimée entre l'Otan et l'Ukraine d'un côté et la Russie de l'autre.

Interview de monsieur Hubert Védrine

Sur une première question d'Alain Crémieux relative au caractère « décevant » du rapport du groupe d'experts *Otan 2030*, monsieur Védrine a corrigé cette expression. La situation n'est pas décevante et elle correspond à ce que donne une vue réaliste des positions des pays de l'Alliance.

Il y a eu cinq avant-projets et le projet initial étendait le rôle de l'Otan à la prise en compte de toutes les menaces auxquelles le « monde occidental » pourrait avoir à faire face.

Qu'il s'agisse du coprésident américain ou des experts européens, la menace principale, voire unique, prise en compte reste la Russie, héritière de l'Union soviétique. C'est particulièrement vrai pour la Pologne et les pays baltes, mais on peut dire que la menace russe rassemble les alliés. La Chine n'a presque pas été évoquée.

Les problèmes posés par les évolutions récentes de la Turquie, que monsieur Védrine a voulu mentionner, n'ont pratiquement pas été évoqués ; il est clair que pour, les États-Unis, « On ne peut pas se passer de la Turquie ». L'idée d'un code de conduite entre alliés ne passe même pas, même si elle figure parmi les recommandations du groupe d'experts.

Pour ce qui est d'une évolution éventuelle du périmètre géographique des membres de l'Alliance l'adhésion éventuelle de l'Ukraine n'a été souhaitée que par le représentant polonais et la question de la Géorgie n'a été évoquée qu'anecdotiquement. La question d'une éventuelle adhésion de l'ensemble des pays des Balkans actuellement non-membres n'a pas été évoquée dans les travaux du groupe d'experts.

Il est clair qu'aucune notion d'indépendance stratégique, ni même d'autonomie ou de souveraineté, ne préoccupe les Européens (même pas les Britanniques ou les Allemands). Les dirigeants de ces pays sont sensibles aux messages que leur envoient leurs concitoyens qui aspirent à plus de confort et de protection et se satisfont de la situation actuelle sur le plan de la sécurité. La position du Bundestag est particulièrement claire sur ce sujet : aucune aide apportée à la France au Sahel, par exemple.

La position vis-à-vis de la Russie reste semblable à celle qui prévalait vis-à-vis de l'URSS « comme si on n'avait pas gagné la Guerre froide ».

La dissuasion nucléaire n'a pas été abordée, ni le Groupe des plans nucléaires (auquel la France ne participe pas).

En ce qui concerne d'éventuelles OPEX à effectuer dans le cadre de l'Otan la condition en serait qu'il s'agisse de contrer une menace euroatlantique, même une attaque cyber. Le représentant turc a évoqué la possibilité d'une telle opération « au Sud ».

La position très « pro-Otan » de nos partenaires européens dans l'Union européenne ne signifie pas qu'aucun progrès ne puisse être fait dans le cadre de l'UE. Il serait particulièrement opportun pour cela de profiter du sommet de l'Otan qui se tiendra au printemps, occasion de faire en sorte que les travaux du groupe d'experts n'aient pas servi à rien, Monsieur Védrine estime que l'une des décisions critiques de ce sommet portera sur l'éventuelle acceptation de la première recommandation du groupe d'experts qui porte sur la révision du concept stratégique élaboré en 2010.

LA CHINE ET L'UNION EUROPÉENNE EN
AFRIQUE
CONFRONTATION OU PARTENARIAT ?

Après la Chine
Quand l'Afrique s'éveillera, le monde tremblera
Napoléon
Alain Peyrefitte

Rédacteurs

Gérard Dugard, ingénieur général de l'armement (2s), a fait l'essentiel de sa carrière à la DGA, dans les domaines de l'aéronautique et de la guerre électronique, et a été directeur du centre d'analyse de défense. Il a également occupé des fonctions au SGDN et au conseil scientifique de la défense. Il est auditeur du CHEAr (26e session) et de l'IHEDN (46e session).

Gérard Roche, ingénieur chimiste. Il a fait toute sa carrière au service des Poudres puis à la SNPE. Après un passage en R & D dans le domaine des explosifs militaires, il a poursuivi son activité dans le domaine administratif (gestion des demandes d'avis en CIEEMG) et à la direction stratégique du groupe. Il est auditeur de la 29e session du CHEAr.

Nathaniel Saidenberg, ingénieur SupAéro, docteur en économie, a fait sa carrière à MBDA, où il a été en charge de programmes multinationaux, directeur de la politique industrielle, directeur de l'optimisation industrielle One MBDA en charge de la mise en place de centres d'excellence franco-britanniques. Il est auditeur de la 28e session du CHEAr.

Xavier Touzeau, professeur, titulaire d'un master «Sécurité internationale et défense» (université de Grenoble). Il a suivi la 183e session en région et le 46e cycle «intelligence économique et stratégique» de l'IHEDN.

Bernard de Vautrey, diplômé de l'université Paris-Dauphine-PSL, a fondé en 1979 et dirigé pendant quinze ans un groupe habilité défense comprenant une unité de protection rapprochée des hauts dirigeants (armement, activités duales et/ou sensibles...). Il a créé le concept de contre ciblage antiterroriste, a conseillé le ministre chargé de la sécurité (1986-1988), se consacre maintenant à l'analyse et au conseil en contremesures et contreterrorisme. Il est auditeur de l'IHEDN et de l'INHESJ/IHEMI.

Jean-Bruno Vautrey, Saint-Cyrien, colonel (er), a fait une carrière dans les troupes de marine en France et Outre-mer (en particulier, Chef de corps, Attaché militaire, Chef d'état-major interarmées...). Il a participé à plusieurs opérations extérieures : Djibouti, Rwanda, Tchad, Somalie, Ex-Yougoslavie. De 2008 à 2017, à Dubaï, il est directeur régional Sûreté/Moyen-Orient et Continent Indien pour Areva, puis pour le Groupe Alstom. Cadre à l'IHEDN, il a été responsable des sessions internationales ; il a suivi la session du Collège européen de sécurité et défense.

Avertissement

Les participants au groupe de réflexion Athéna se sont exprimés à titre personnel, sans engager leur hiérarchie professionnelle, les instituts, ni les associations afférentes.

Remerciements

Les auteurs remercient, pour l'entretien accordé :

Colonel **Frédéric Gauthier**, Direction de la coopération de sécurité et de défense (MEAE)

Pascal Chaigneau, professeur émérite des Universités, directeur du Centre HEC de géopolitique

Sommaire

Rédacteurs	76
Avertissement	77
Remerciements	77
Introduction	79
Les ambitions de l’Afrique	81
Les ambitions de la Chine en Afrique	89
Les ambitions de l’UE en Afrique	99
L’UE contre ou avec la Chine en Afrique	107
Conclusion	125
Annexe	129
Bibliographie	130

Introduction

Un groupe de réflexion antérieur avait analysé de manière approfondie le devenir de l'Afrique, ses perspectives de développement et de sécurité, leurs conséquences sur l'Europe. Plusieurs scénarios, pessimistes ou optimistes, avaient été proposés.

Les tendances lourdes persistent : changement climatique, démographie, urbanisation, pandémie, conflits...

Des évolutions significatives visent le progrès et le développement en Afrique, notamment : une zone de libre-échange commerciale se met en place progressivement; sous l'égide de l'Union africaine, l'agenda 2063 est le schéma et le plan directeur pour transformer, dans l'avenir, l'Afrique en puissance mondiale.

Dans un monde multipolaire en recomposition, d'anciennes et de nouvelles puissances, aux ambitions régionales ou mondiales, par divers modes d'action (influence politique, économie et finance, présence militaire, rayonnement culturel, démographie...), s'intéressent à l'Afrique, qui recherche des partenaires dont elle a besoin pour son développement.

Dans la dernière décennie, la montée en puissance de la Chine a été fulgurante. La politique très volontariste menée, notamment avec le lancement de la BRI (*Belt and Road Initiative*, plus communément appelée « Nouvelles routes de la soie »), associée au « collier de perles », montre très clairement sa volonté de se hisser à la première place des superpuissances et de promouvoir un nouvel ordre mondial. La présente étude analyse particulièrement les ambitions et les activités de la Chine en Afrique.

Dans ce qui était leur zone d'influence ou même leur « pré carré », la France ou d'autres États européens (anciennes puissances coloniales) risquent de se trouver en compétition, voire en confrontation ou en conflit avec ces puissances, en particulier la Chine, dans cette « ruée sur l'Afrique ». L'Union européenne, qui possède de nombreux atouts lui permettant de prétendre jouer un rôle dans cette mutation, a actualisé sa stratégie globale envers l'Afrique.

Dans une approche prospective, la présence et les activités chinoises constituent-elles, pour la France et l'UE, des menaces ? Comment les contrer ? *A contrario*, des domaines de coopération et des opportunités de partenariats sont-ils envisageables ? Comment s'y préparer ?

—1—

Les ambitions de l'Afrique

De manière prospective, les enjeux et les ambitions de l'Afrique peuvent s'illustrer par différents scénarios. Un groupe de réflexion antérieur, sur le thème *L'Afrique demain, développement et sécurité*, [Réf 15] en avait proposé quatre :

- **les Lions pris au piège** : l'Afrique est piégée par ses élites rentières qui pensent que c'est à l'Europe ou à la Communauté internationale de prendre en charge l'élévation du niveau de vie des populations. Les pays africains demeurent bloqués par la fragilité de leur économie et tributaires des cours mondiaux. Une partie importante de la population continue de vivre dans la pauvreté et doit affronter une urbanisation sauvage. C'est l'Afrique des conflits larvés.
- **les Lions faméliques** : les États africains s'effondrent, la course à l'accaparement des rentes devenant violente et ruinant l'État. Les populations survivent dans des trappes de pauvreté et sont dominées par des seigneurs de guerre. Une Afrique dans cet état représente une catastrophe, aussi bien pour le continent africain que pour l'Europe.
- **les Lions sortent de la tanière** : quelques États africains arrivent à s'insérer dans la globalisation et émergent, entraînant les autres dans une dynamique progressiste et sociale. Les élites au pouvoir interviennent sur les dynamiques économiques et organisent un consensus politique qui permet une croissance rapide de qualité et équitable.
- **les Lions marquent leur histoire** : l'Afrique invente un nouveau mode de développement respectueux de la nature et des cultures ancestrales. Elle fait échec à la globalisation et à sa compétition féroce en organisant son indépendance et la production des biens et services nécessaires à ses populations. Tout en affichant sa volonté de se développer, l'Afrique reste soudée à ses valeurs culturelles.

Les tendances lourdes persistent ou se renforcent, que ce soit le changement, voire le dérèglement climatique, la multipolarité du monde devenue potentiel-

lement conflictuelle, la croissance démographique rapide (1/3 des naissances mondiales auront lieu en Afrique en 2025), les concentrations urbaines.

De nouvelles tendances se manifestent, telle que les initiatives de l'Union africaine, la numérisation et l'hyperconnexion, sans oublier les pandémies.

Deux scénarios prospectifs « extrêmes » ont été retenus [Réf 12, 17, 18].

1.1 L'Afrique puissance

Le plan directeur visant à transformer à l'avenir l'Afrique en puissance mondiale à long terme est l'Agenda 2063 [Réf 7], dont la déclaration solennelle a été signée lors des célébrations du jubilé d'or de la création de l'OUA/UA en mai 2013.

Il est en relation avec les 17 objectifs de développement durable 2030 de l'ONU.

Il comporte sept aspirations, décomposées en vingt objectifs, et il identifie les programmes phares, les plans de mise en œuvre et des résultats clés d'étapes intermédiaires.

1.1.1 Une Afrique prospère fondée sur la croissance inclusive et le développement durable

Les populations africaines ont un niveau et une qualité de vie élevés, sont en bonne santé et ont atteint une forme de bien-être ; les citoyens sont bien formés et qualifiés, par la science, la technologie et l'innovation.

Les économies sont structurellement transformées ; une agriculture moderne accroît la productivité et la production ; une économie bleue/océanique accélère la croissance.

Les économies et les communautés sont durables sur le plan environnemental et résilientes au changement climatique.

Une zone de libre-échange sur le continent africain (*African Continental Free Trade Area, AfCFTA*) incarne l'ambitieux projet d'un marché unique des biens et services, de libre circulation des personnes et des capitaux, dans la perspective d'une union douanière africaine, avec l'intégration des huit communautés économiques régionales (*Regional Economic Communities, REC*) existantes, favorisant les investissements étrangers ; initié en janvier 2012, il est entré en service le 30 mai 2019 avec 54 signataires ; en février 2021, trente-six États l'avaient ratifié.

L'amélioration de la compétitivité au sein de ce marché permettra à l'Afrique de devenir un acteur économique global, influent dans les forums internationaux.

À l'échelle du continent, plusieurs cadres ont été mis en place pour traiter le développement de secteurs prioritaires : programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA), programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA), vision minière africaine (AMV), stratégie pour l'innovation dans les sciences et la technologie en Afrique (STISA), promotion du commerce intra-africain (BIAT), développement industriel accéléré pour l'Afrique (AIDA).

La *stratégie de transformation numérique pour l'Afrique* [Réf 14] a pour objectif une société et une économie numériques intégrées et inclusives en Afrique, pour améliorer la qualité de vie des citoyens, par un développement socioéconomique exploitant les technologies et l'innovation numériques, in fine une révolution numérique.

L'Afrique possède 48 000 kilomètres de côtes et treize millions de km² de zone économique exclusive (ZEE). La *stratégie maritime intégrée africaine* (AIMS) vise à protéger les ressources maritimes africaines contre les menaces que constituent le changement climatique et les activités criminelles (trafic d'armes et de drogue, piraterie, pêche illégale).

Les orientations *MI5-city* encouragent les développements urbains intelligents, en termes de mobilité, d'habitat soutenable, de gestion des déchets et de zones vertes.

Des villes secondaires se sont développées.

Enfin, un développement décarboné a été rendu possible grâce aux énergies renouvelables, aux réseaux intelligents, à l'électrification et à la numérisation.

Des infrastructures de classe internationale couvrent tout le continent.

1.1.2 Une Afrique intégrée sur le plan politique

Qu'elle soit fédérale ou confédérée, elle est ancrée dans les idéaux du panafricanisme et la vision de la renaissance africaine.

Les institutions financières et monétaires continentales sont établies.

1.1.3 Une Afrique de bonne gouvernance

Elle est fondée sur les valeurs, les pratiques démocratiques, les principes universels des droits de l'homme, de la justice et de l'état de droit, ainsi que sur des institutions compétentes.

1.1.4 Une Afrique vivant dans la paix, la sécurité et la stabilité

L'architecture de paix et de sécurité en Afrique (APSA) est entièrement fonctionnelle et opérationnelle. Son objectif est de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité du continent, par la résolution pacifique des conflits parmi les États membres de l'Union africaine.

L'APSA comprend cinq organes :

- le conseil de paix et de sécurité (CPS) est l'organe décisionnel permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, reposant sur deux organes subsidiaires : le comité d'État-major et le comité d'experts,
- le groupe des sages (GS),
- le système continental d'alerte rapide (SCAR) a pour objectif d'anticiper et d'éviter les conflits sur le continent et de fournir des informations sur leur évolution,
- la force africaine en attente (FAA) remplit plusieurs missions : l'observation et le suivi, l'appui à la paix, l'intervention dans un État membre dans certaines circonstances graves, la prévention de l'escalade d'un différend ou d'un conflit, la participation à la consolidation de la paix, notamment par le désarmement et la démobilisation post-conflit, ainsi que l'assistance humanitaire,
- le fond pour la paix (FP) doit fournir des ressources nécessaires pour financer les opérations de paix et de sécurité.

Tous les pays africains ont ratifié le traité sur le commerce des armes.

1.1.5 Une Afrique dotée d'une forte identité culturelle

Elle s'enracine dans un patrimoine commun, des valeurs et une éthique partagées.

La renaissance culturelle africaine est prépondérante.

1.1.6 Une Afrique dont le développement est fondé sur le potentiel de ses populations, notamment celui des femmes et des jeunes¹, se souciant du bien-être des enfants

1 En 2022, l'indice de jeunesse (proportion des moins de 15 ans dans la population) est élevé dans la majorité des pays africains ; il est proche de 50 % au Niger, au Tchad, au Congo, au Mali, en Somalie et au Burundi.

L'égalité est complète entre les hommes et les femmes dans toutes les sphères de la vie.

La jeunesse est engagée et responsabilisée.

En 2050, l'Afrique représente un quart de la population mondiale; avec 377 millions d'habitants, le Nigeria est le troisième pays le plus peuplé au monde, après l'Inde et la Chine.

2.1.7 Une Afrique acteur et partenaire fort, uni et influent sur la scène mondiale

Elle participe de façon active et équilibrée aux affaires internationales et elle est un pilote de la coexistence pacifique.

Elle est entièrement souveraine et dispose des moyens de financer son développement.

Cependant, de nombreux objectifs intermédiaires fixés pour 2023 sont loin d'être atteints. Le succès de ce projet ambitieux suppose une action volontariste des populations et des dirigeants africains, afin de faire face aux immenses défis et aux tendances contraires de nombreux facteurs, qui pourraient mener à des futurs moins fastes.

1.2 Des avenir sombres

1.2.1 Une Afrique éclatée

Les États africains se situent dans un spectre très large, selon différents points de vue :

- la civilisation : arabe, africaine, et de multiples communautés ethniques (tribus), parfois transfrontalières, marquée par des influences coloniales ;
- l'économie : quelques pays producteurs de pétrole (mais dont les ressources vont baisser avec la mutation vers les énergies renouvelables) jusqu'à l'extrême pauvreté de pays subsahariens ;
- la gouvernance : de rares démocraties jusqu'aux autoritarismes les plus forts ;
- la solidité de l'appareil d'État : depuis les États faillis ou instables jusqu'à des régimes policiers ;
- la démographie : masse globale, natalité et répartition en groupes ethniques, socio-économiques ;

- la religion : courants multiples de la chrétienté et de l'islam, animisme;
- les langues : 2000 langues (dont certaines européennes) et dialectes pratiqués;
- la géographie et le climat.

En ce sens, parler d'UNE Afrique est illusoire. Les diversités sont sources de conflits intraétatiques et interétatiques.

1.2.2 Des catastrophes climatiques

L'Afrique souffre des effets du changement climatique : sécheresses records, inondations sévères, tempêtes et orages fréquents et violents, qui affectent la production agricole et céréalière, le trafic commercial (retards ou interruptions), la sécurité alimentaire (pertes de denrées périssables) et l'accès à l'eau potable.

Avec pour conséquence des conflits ou des révoltes (« de la faim »), liés à la pénurie et à l'augmentation des prix, qui touchent des millions d'Africains, et auxquels les gouvernements faibles ne peuvent faire face.

L'Afrique est extrêmement dépendante de l'importation de biens alimentaires.

La répartition de l'eau des fleuves, avec la construction de barrages régulateurs ou hydroélectriques, est source de tensions ou de conflits ; en particulier le Nil, entre l'Éthiopie (*Grand Ethiopian Renaissance Dam*), le Soudan et l'Égypte.

L'exploitation non soutenable des ressources naturelles, énergétiques et minières contribue à la dégradation des sols et à la pollution, affectant négativement les populations locales.

Une grande partie des populations, en croissance rapide, habitant des zones côtières peu élevées, est exposée à la montée du niveau des océans, à l'érosion et aux tempêtes violentes.

Indirectement, le changement climatique agit comme effet multiplicateur sur la fragilité, la stabilité et la sécurité des États.

1.2.3 La défaillance des États

Le *fund for peace* (FFP) évalue la stabilité ou la fragilité des états en fonction de douze indicateurs (eux-mêmes constitués de plusieurs facteurs) qui sont de nature sociale, économique, politique et militaire : démographie, réfugiés, violence, émigration, inégalités, pauvreté, légitimité de l'État, services publics, droit de l'homme et législation, appareil de sécurité, élites, interventions extérieures. Chaque indicateur est noté de 1 à 10. Leur addition fournit l'index de fragilité des États [Réf 20].

En 2021 sont classés :

- extrêmement fragiles (FSI > 100) : Somalie, Sud Soudan, République démocratique du Congo, République centrafricaine, Tchad, Soudan
- très fragiles (FSI > 90) : Zimbabwe, Éthiopie, Nigéria, Guinée, Cameroun, Burundi, Érythrée, Libye, Mali, Niger, Mozambique, Ouganda, Congo, Guinée-Bissau, Côte d'Ivoire.

Aucun État africain n'a un FSI inférieur à 60.²

La déficience de l'État se fait particulièrement sentir dans les zones rurales périphériques, éloignées des centres de pouvoir et abandonnées par eux. Pour assurer leur sécurité et les services publics, leurs habitants sont conduits à se replier sur leur communauté ou à faire appel à des potentats locaux, conduisant à une sécession vis-à-vis de l'État central ; ils sont un foyer de recrutement pour les groupes rebelles et les réseaux criminels.

Profitant de ce vide étatique, les groupes islamistes, extrémistes et violents, coalisés malgré leurs différences stratégiques, et s'étendant à partir de leurs bases locales initiales, ont instauré un proto-état islamiste, couvrant l'ensemble de l'espace du Sahara, du Sahel et de la Corne de l'Afrique, l'isolant du reste du monde. Leurs actions terroristes s'étendent vers les autres pays voisins, du centre de l'Afrique, à minorité musulmane, provoquant une partition religieuse.

Dans la plupart des autres pays à population majoritairement musulmane, des partis politiques islamistes sont (ou participent) au pouvoir et imposent une gouvernance fondée sur la loi islamique.

La lutte contre cet extrémisme violent a des impacts négatifs considérables sur l'économie des pays concernés, coûtant plusieurs centaines de milliards d'euros et des % du PIB. Elle dérive, vers les budgets militaires, des ressources financières aux dépens du développement économique et social. Ces conflits favorisent la prolifération et renforcent les trafics des armes conventionnelles. Certains États ont développé leur propre industrie d'armements pour contourner les embargos.

L'urbanisation galopante concentre un milliard et demi de personnes en 2050 dans les villes africaines ; notamment dans les mégalopoles ; leurs gouvernements sont incapables de faire face aux demandes des habitants concernant la ségrégation, l'emploi, le logement salubre, l'alimentation et l'accès à l'eau, la gestion des déchets..., qui se traduisent par des manifestations politiques, notamment de la jeunesse, voire des révolutions.

2 La France a un FSI de 32

1.2.4 Des pandémies

Le nombre relativement limité de morts attribués à la Covid 19 (200 000 ?) est sans doute inférieur à la réalité, en raison d'une capacité diagnostique insuffisante et de nombreux facteurs socioculturels réduisant la déclaration des cas ; cette spécificité africaine, loin des scénarios alarmistes, s'explique aussi par une population jeune à risque faible et un climat favorable (chaud et humide) limitant la transmission virale.

L'épidémie a tout de même eu des conséquences économiques significatives, dues à la réduction des échanges internationaux et a mis en évidence les insuffisances du système médical et hospitalier.

Le contact de la population avec la faune sauvage, réserve de multiples virus, fait craindre, comme cela s'est déjà produit pour le SIDA ou la fièvre d'Ebola, l'apparition future de pandémies humaines ou animales.

1.2.5 Des migrations massives

Fuyant leurs conditions de vie économique, sociale, sécuritaire, sanitaire ou climatique, la population des habitants déplacés et réfugiés atteint plusieurs dizaines de millions.

La plupart restent dans leur pays d'origine ou trouvent accueil dans les pays voisins ; leurs gouvernements doivent trouver les ressources pour assurer la sécurité et les services publics aux nouveaux arrivants, source de conflits avec les autochtones.

Mais une grande partie des émigrants cherche l'asile dans des pays développés, en particulier dans l'Union européenne, assez proche, par des procédures légales ou en faisant appel à des réseaux de trafiquants spécialisés, même au risque de leur vie.

À côté des actions endogènes des États africains, l'avenir de l'Afrique sera aussi dépendant des contributions à son développement de certaines puissances, plus ou moins lointaines, aux ambitions mondiales ou régionales et qui, dans une compétition multipolaire, défendront leurs intérêts propres sur ce continent, sous diverses formes d'engagements, de coopérations ou d'alliances : États-Unis, Russie, États du Golfe persique, Turquie, Inde, Japon...

Les chapitres suivants analysent particulièrement les stratégies de la Chine et de l'Union européenne dans cette nouvelle « ruée vers l'Afrique » (scramble for Africa).

Les ambitions de la Chine en Afrique

2.1 La stratégie de puissance de la Chine

La politique étrangère chinoise est très liée à la vision que la Chine a d'elle-même. Cette vision a été développée à partir du récit national construit au fil des siècles. Elle vise officiellement à l'harmonie, à la coopération et à la bienveillance. La Chine, qui fonctionne selon un schéma dictatorial sur le plan politique, a mis en place un capitalisme pourvoyeur de richesse, très contrôlé par le parti communiste chinois (PCC), qui a conduit à la croissance de son marché intérieur et à un enrichissement significatif d'une large partie de sa population au cours de ces vingt dernières années.

Depuis son arrivée au pouvoir, le président Xi Jinping a défini et mis en œuvre, sur le plan interne, la stratégie dite des « quatre globaux » :

- construire une société modérément prospère,
- approfondir la réforme engagée par son prédécesseur,
- gouverner intégralement la nation conformément à la loi,
- procéder au resserrement de la discipline au sein du PCC.

La politique lancée à partir de 2013 sous le nom de « nouvelles routes de la soie » constitue la traduction concrète du « rêve chinois » et vise à établir, avec les pays qui acceptent de participer, une « communauté d'avenir partagé », par :

- la coordination des politiques,
- la connectivité des infrastructures,
- la coopération dans la chaîne d'approvisionnement et l'investissement,
- l'intégration financière,
- la coopération et les échanges dans le domaine culturel,
- le développement économique et industriel.

À l'origine, les « nouvelles routes de la soie » devaient reprendre les itinéraires historiques des échanges commerciaux entre la Chine et l'Occident et intéresser les pays se trouvant sur cette trajectoire. Le concept a fait l'objet d'une large extension et de nombreux pays largement extérieurs à ces itinéraires historiques adhèrent au projet.

La contrepartie que la Chine attend très rapidement de ses investissements est une sécurisation de ses approvisionnements, nécessaires au bon fonctionnement de son économie. Les principaux besoins de l'économie chinoise concernent les produits énergétiques, gaz et pétrole, les minerais, le bois et certains produits agricoles, mais aussi une large ouverture des marchés à la vente des biens qu'elle produit, qu'il s'agisse de matériaux pour les travaux d'infrastructure ou de biens de consommation. De plus, la Chine ne veut plus être « l'usine du monde » ; en développant son marché intérieur et en augmentant les salaires pour améliorer le niveau de vie de sa population, elle a besoin de délocaliser certaines de ses productions industrielles afin de rester compétitive au niveau mondial.

Aujourd'hui, la Chine est la seconde économie du monde et possède, par ailleurs, une puissance militaire conséquente. Le PCC a présenté les objectifs pour parvenir fondamentalement à la modernisation socialiste à l'horizon 2035 [Réf 25].

Pour faire face à la pandémie de Covid 19, la Chine a adopté, pendant plusieurs années, une politique « zéro covid », très contraignante pour les personnes et fortement impactante pour l'économie. Devant les récriminations d'une partie importante de la population ayant conduit à des émeutes dans le pays, le gouvernement a décidé fin 2022 de lever la quasi-totalité des mesures contraignantes, ce qui a conduit à une flambée de l'épidémie, la population étant peu vaccinée, avec un vaccin peu efficace, notamment contre le variant omicron. Ces stratégies affectent durablement le fonctionnement de l'économie chinoise ; de ce fait, les possibilités de la Chine d'intervenir financièrement en Afrique se trouvent réduites. Plus globalement, ces événements sont susceptibles de modifier l'impact de la politique chinoise en Afrique.

2.2 La stratégie chinoise de partenariat en Afrique

Le continent africain constitue une cible de choix pour la mise en œuvre de sa stratégie mondiale. Elle se traduit en Afrique dans un livre blanc [Réf 29] qui décrit la stratégie de coopération sinoafricaine dans la nouvelle ère, sous la forme d'un partenariat d'égalité, dans une vision à l'horizon 2035 [Réf 16].

Cette stratégie s'exerce notamment au sein du forum sur la coopération sinoafricaine (FCSA), créé en 2000, où 53 pays africains et l'Union africaine sont représentés.

Lors du 8^e FCSA, un plan d'action à l'horizon 2035 a été défini [Réf 24], en synergie avec l'agenda 2063 de l'UA. Le programme comporte neuf domaines de coopération et de partenariat :

- la santé, comportant la fourniture de vaccins et l'envoi de coopérants médicaux (500 soignants et assistants médicaux). La production de vaccins anti-covid en coopération avec des entreprises africaines est envisagée,
- la réduction de la pauvreté et l'amélioration de l'agriculture. La Chine enverra 500 agronomes et mettra en place des fermes modèles pour diffuser les bonnes pratiques,
- le commerce : la Chine, pour favoriser les exportations africaines, va simplifier les démarches administratives et réduire, voire supprimer, des droits de douane sur certains produits,
- les investissements : la Chine s'engage à favoriser les investissements de ses entreprises à hauteur de 10 Mrds USD, pour l'industrialisation et la création d'emplois,
- l'innovation numérique : la Chine développera des coopérations dans la télédétection par satellite et favorisera l'implantation de l'e-commerce,
- le développement vert : la Chine participera à la mise en place de la grande muraille verte sud sahélienne et construira des zones industrielles bas carbone,
- le renforcement des capacités : la Chine contribuera à la restauration d'écoles, organisera des forums de formation pour 10 000 cadres locaux et incitera les entreprises chinoises actives en Afrique à embaucher des locaux (800 000 emplois sont prévus),
- les échanges et la culture : la Chine est disposée à inscrire tous les pays africains entretenant avec elle des relations diplomatiques sur la liste des pays accessibles aux touristes voyageant en groupe. Des festivals de films chinois seront organisés en Afrique et réciproquement,
- la paix et la sécurité : la Chine veillera à ce que les pays africains puissent assurer par eux-mêmes leur propre sécurité, en particulier vis-à-vis des terroristes et des pirates.

Quelques domaines sont analysés plus précisément, en se référant aux actions déjà engagées par la Chine.

2.2.1 Les prêts et les investissements

La Chine a pris une place prépondérante en tant que pourvoyeur de crédit à l'Afrique, notamment subsaharienne au cours des deux dernières décennies. La dette bilatérale de ces États vis-à-vis de la Chine est passée de 3,1 % en 2000 à 62,1 % en 2020 de leur dette bilatérale totale.

Les organismes chinois prêteurs sont impliqués dans une organisation complexe et peu transparente. Les deux principales banques étatiques qui agissent en Afrique sont EximBank of China, qui pourvoit à 56,8 % des prêts bilatéraux accordés et la China Development Bank, qui en fournit 22,9 %. Sur la période 2000-2019, sept pays ont bénéficié d'importants prêts : l'Angola, l'Éthiopie, la Zambie, le Kenya, le Nigeria, le Cameroun et le Soudan.

L'année 2016 marque une certaine inflexion dans la politique de la Chine. Jusqu'à cette date, la Chine a surtout réalisé des prêts et assez peu contribué aux investissements directs étrangers (IDE). À partir de cette date, le volume de prêts accordés a décliné, alors que les IDE ont augmenté de manière significative. À la fin de l'année 2020, le montant des IDE d'origine chinoise était estimé à 47,4 Mds USD.

En 2021, le FMI a constaté que la Chine détenait 15 % de la dette extérieure de l'Afrique et au cours de ces trois dernières années, environ deux tiers de tous les nouveaux prêts étaient contractés en Chine.

La Chine paraît largement favoriser les accords de prêts bilatéraux, par rapport à une participation à un financement multilatéral dans le cadre de l'aide publique au développement (APD). Cette posture permet de développer, vis-à-vis du pays emprunteur, une influence importante et d'orienter, dans un sens favorable aux intérêts chinois, les décisions politiques de ces pays, voire dans certains cas, d'exercer une pression. Des analystes ont lancé des avertissements concernant les pièges de la dette, certains allant même jusqu'à qualifier le comportement de la puissance chinoise comme étant une nouvelle forme de colonialisme.

Une autre caractéristique des interventions financières chinoises en Afrique est leur opacité : une partie significative des prêts accordés ne sont signalés ni au FMI ni à la Banque mondiale.

Une autre façon est de financer directement la ou les entreprises chinoises titulaires du marché de réalisation de l'investissement ; les fonds ne transitent à aucun moment par le pays africain concerné et sont donc difficilement identifiables.

2.2.2 Les matières premières

La Chine a des besoins importants en matières premières de toutes natures, dont elle a besoin pour sa croissance et dont l'Afrique dispose.

Dans ce domaine, la Chine intervient depuis longtemps et de façon très importante. Elle exploite des gisements d'hydrocarbures (pétrole, gaz), des mines, des forêts et des propriétés agricoles, dont elle importe une grande partie de la production.

Loin d'être exhaustifs, quelques exemples significatifs illustrent ces activités.

L'Angola, gros producteur de pétrole, fournit plus de 70 % de sa production à la Chine. Aluminium métal et bauxite viennent de Guinée, du Ghana et de Sierra Leone. La Chine importe d'Afrique du cuivre, du cobalt, du nickel, du manganèse, ainsi que de l'uranium et du thorium principalement de Namibie pour ses centrales nucléaires.

2.2.3 Les infrastructures

La Chine soutient l'Afrique dans le développement des infrastructures, pour en faire une priorité de la revitalisation économique. Elle s'appuie sur son expérience : son développement industriel spectaculaire a été précédé par des investissements massifs en matière d'infrastructures.

La Chine, grâce à ses énormes réserves financières, est le seul pays à proposer à l'Afrique des financements aussi importants pour la construction de ses infrastructures ; elle est devenue un acteur incontournable. Une grande partie des projets sur ce continent est menée par des entreprises chinoises et/ou soutenue par des financements chinois.

Sur le continent africain, l'investissement total dans les projets d'infrastructures mis en œuvre par les entreprises chinoises a atteint en 2020 près de 200 milliards de dollars cumulés, soit 31,4 % du total. Depuis la fondation du FCSA, les entreprises chinoises ont utilisé divers fonds pour aider les pays africains à construire et à moderniser plus de 10 000 kilomètres de chemins de fer, près de 1000 ponts, 100 ports, ainsi que 66 000 kilomètres de lignes de transmission et de distribution d'électricité. Elles ont également aidé à construire une capacité de production d'électricité de 120 millions de kilowatts, un réseau de communication de base de 150 000 kilomètres et un service de réseaux couvrant près de 700 millions de terminaux d'utilisateurs. En 2020 a été planifiée la construction de 30 000 kilomètres de routes en 10 ans.

La Chine a créé 25 zones de coopération économique et commerciale dans 16 pays d'Afrique.

2.2.4 L'influence chinoise

Les opérations d'influence (*soft power*) sont une composante de la puissance chinoise [Réf 1].

Ses moyens non coercitifs afin de servir ses intérêts englobent le domaine culturel, la diplomatie, les médias...

L'approche diplomatique de la Chine avec les pays africains est guidée par les principes du FCSA, notamment la « *non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres pays* » et utilise l'argument de la solidarité Sud-Sud. La réussite du développement à la chinoise séduit des États africains. Ni les droits de l'homme ni les réformes structurelles ne sont une condition préalable à la coopération pour la Chine. La Chine a nommé « un Monsieur Afrique », ambassadeur itinérant du ministère des Affaires étrangères.

Dans le domaine culturel, la Chine a fait au cours des quinze dernières années un effort très important en ouvrant des instituts Confucius dans de nombreux pays d'Afrique, dans le but d'assurer la promotion de la culture et de la langue chinoises; aujourd'hui, il en existe 61. Trente universités ont ouvert des départements de culture et d'étude de la langue chinoise et seize pays africains ont introduit l'étude de la langue chinoise parmi les options possibles de langue étrangère. Il y a 5 000 enseignants professionnels ou bénévoles présents en Afrique pour apprendre le chinois aux autochtones. Ces instituts Confucius se livreraient à d'autres activités : espionnage et influence auprès du personnel politique, de décideurs et d'acteurs économiques locaux. Compte tenu de la faiblesse des structures administratives et de la corruption qui atteint, en Afrique, des niveaux élevés, l'action de ces instituts Confucius est particulièrement performante.

Les médias, en quelques années, sont devenus aussi une des composantes primordiales de l'influence chinoise en Afrique. En 2015, la Chine a fourni plus de financement pour les technologies de l'information et de la communication en Afrique que l'ensemble des agences multilatérales et les principales démocraties. Dans le cadre du FCSA, de très nombreuses aides techniques et financières sont offertes aux médias locaux. À partir de 2006, le bureau du Kenya de l'agence de presse d'État Xinhua s'est vu confier la coordination de la trentaine de bureaux implantés en Afrique subsaharienne, avec une ligne éditorialiste plus nuancée et moins agressive vis-à-vis des Occidentaux, mais beaucoup plus insidieuse : le contenu est gratuit pour les médias locaux, qui publient donc des textes rédigés par des journalistes chinois sur les thématiques sinoafricaines.

L'influence chinoise dans l'environnement de l'information repose non seulement sur un nombre massif de comptes Twitter, Internet; mais aussi sur une couverture médiatique soigneusement positionnée sur les chaînes locales. En 2012,

au lieu de continuer d'émettre depuis la Chine, CCTV (*China Central Television*) a créé son antenne africaine, CCTV Africa qui complète Xinhua et la RCI (Radio Chine Internationale). Peu après, StarTimes, l'opérateur de télévision payante, et plusieurs initiatives dans le secteur du cinéma, comme la création, en 2017, du festival du film sinoafricain, viennent en appui de l'influence chinoise ; le film d'action chinois *Wolf Warrior 2* raconte l'histoire d'un superhéros chinois sauvant des Africains victimes de mercenaires et de trafiquants d'armes occidentaux, en vue d'obtenir un impact comparable à celui qu'a connu le film américain *Rambo*. Le succès est au rendez-vous et s'ajoute à l'engouement des Africains pour les séries TV chinoises.

Dans la droite ligne de la propagande communiste, ces médias, sous le contrôle du gouvernement et du PCC, ont l'objectif de renforcer l'image de marque de la Chine, tout en vantant les mérites de son système de gouvernement.

2.2.5 La défense et la sécurité

La Chine s'intéresse depuis 2009 à la défense de ses intérêts en dehors du territoire national et à la sécurité des mers, faisant d'elle un acteur de plus en plus présent à l'échelle mondiale ; c'est ce que l'armée populaire de libération (APL) nomme les « nouvelles missions historiques ».

Cette protection des intérêts chinois repose sur la stratégie du « collier de perles », une stratégie maritime qui consiste à installer pour la marine de guerre chinoise des points d'appui, commerciaux et/ou militaires.

En outre, Xi Jinping a fait de l'intégration civilo-militaire³ un des piliers de son expansion dans le monde, avec la promulgation en 2017 d'une loi qui fait obligation aux entreprises chinoises de participer à la collecte du renseignement.

Sur le continent africain, la présence croissante de la Chine en matière de sécurité a pour but officiel d'assurer la protection des ressortissants chinois (notamment des milliers de travailleurs envoyés pour construire les infrastructures financées par elle) et des 10 000 entreprises chinoises liées à la route de la soie ; à cela s'ajoute la lutte contre le terrorisme et la piraterie. Le FCSA sur la défense et la sécurité de 2018 a reconnu clairement ces objectifs. Cette stratégie de défense se réalise en grande partie dans un cadre bilatéral, avec un engagement coopératif militaire approfondi dans plusieurs secteurs. Il ne semble pas y avoir actuellement d'accords de défense formalisés entre la Chine et des États africains ; ou ces accords, s'ils existent, font l'objet d'une très grande discrétion.

3 L'intégration civilo-militaire (ICM) est le processus visant à « combiner les bases industrielles et technologiques de défense et civile afin que les technologies, les procédés de fabrication et les équipements, le personnel et les installations puissent être utilisés en commun ».

Par ailleurs la Chine apporte une contribution significative aux opérations de l'ONU en Afrique.

Cette coopération sinoafricaine recouvre l'implantation de bases militaires, les ventes d'armes, le soutien technique aux armées locales et la formation de cadres sur place et en Chine.

Dans cette optique, le golfe d'Aden fait l'objet d'une présence militaire chinoise renforcée, avec l'inauguration de la base militaire de Djibouti le 1er août 2017, qui occupe une position stratégique d'entrée en l'Afrique de l'Est; 14 milliards de dollars d'investissements chinois ont été réalisés depuis 2017 et 250 soldats y sont postés en permanence; une présence plus importante est à attendre, avec une projection de 10 000 soldats à l'horizon 2026, date à laquelle Pékin compte avoir transformé cette enclave en avant-poste militaire. D'autres bases militaires pourraient voir le jour dans le futur en Guinée équatoriale ou à Walvis Bay, en Namibie.

Les ventes d'armes chinoises sur le continent africain sont en pleine croissance [Réf 19]. Ainsi, 33 % de l'armement importé en Afrique provient de Chine; vingt-deux pays africains achètent du matériel militaire chinois de toutes catégories : armes légères, chars d'assaut, véhicules de transport, avions de patrouille maritime, missiles et drones.

La Chine a installé des usines d'armement en Afrique, qui lui permettent des circuits courts de livraison d'armes, tout en contournant les embargos internationaux : fabrique d'explosifs et de détonateurs en Guinée; usines d'armes légères (Mali, Soudan, Zimbabwe). NORINCO (China North Industries Corporation), un des plus grands acteurs de l'armement mondial, a créé une filiale au Maroc en 2021.

L'engagement militaire chinois bilatéral en Afrique passe aussi par des manœuvres conjointes, comme au Nigéria, au Ghana, ou encore au Gabon pour l'année 2018.

Enfin, la Chine forme des militaires africains sur son territoire, au sein de l'académie militaire chinoise, l'académie de l'aviation des forces aériennes et l'académie navale de Dalian.

La présence sécuritaire de la Chine s'exerce essentiellement par l'emploi de sociétés militaires privées (SMP), dénommées « sociétés de services de sécurité 安保 » [Réf 26]. À la suite de l'envoi de SMP en 2010 pour lutter contre la piraterie au large des côtes africaines, leur présence sur ce continent est en constante augmentation; elles sont axées sur la protection des projets BRI et des investissements commerciaux. Au moins neuf sociétés de sécurité chinoises sont actives en Afrique subsaharienne. Ainsi, Beijing DeWe Security Service utilise environ 2 000 personnes afin d'assurer la protection du Standard Gauge Railway, chemin de fer construit par les Chinois entre Mombasa et Naivasha.

Cette société protège aussi l'exploitation de gaz naturel de 4 milliards de dollars, soutenue par la Chine et partagée entre l'Éthiopie et Djibouti. D'autres sociétés protègent les mines appartenant à la Chine en Afrique du Sud, gardent les projets BRI en Somalie et protègent les corridors de transport dans le golfe de Guinée et le golfe d'Aden. Lorsque 300 ouvriers chinois du pétrole étaient pris entre des factions rivales au Soudan du Sud en 2016, le personnel de De We a été envoyé pour les secourir ; les gardiens de la paix chinois de l'ONU, qui auraient pu accomplir cette tâche, sont restés dans leurs casernes. En mars 2023, neuf Chinois ont été tués sur le site minier de Bambari en Centrafrique ; le ministère chinois des affaires étrangères a demandé à ses ressortissants d'évacuer les zones dangereuses de ce pays. Les frictions avec les autorités de pays africains sont nombreuses, car ces SMP ne respectent pas la réglementation sur la détention et l'emploi d'armes.

Dans l'avenir, les SMP pourraient être utilisées par Pékin, soit en appui des forces armées (APL), soit au contraire en amont avant l'arrivée de l'APL.

Grâce au développement et à l'implantation toujours plus grande de ses SMP, Pékin peut compter partout sur des hommes assurant la sécurité de ses intérêts et qui n'engagent pas la responsabilité de l'État chinois à la différence de l'APL. Elles sont devenues un des acteurs indispensables des nouvelles routes de la soie. Ces SMP chinoises ne sont pas sans rappeler la milice Wagner mise en place par la Russie, ce qui pourrait permettre, le cas échéant, à la Chine de commanditer des actions sans que l'État chinois ne soit directement impliqué.

2.2.6 La santé

Les ambitions à long terme de la Chine en matière de diplomatie sanitaire sont définies dans le plan « *Healthy China 2030* » [Réf 30] :

- renforcer les échanges et la coopération internationale dans le domaine de la médecine traditionnelle chinoise,
- utiliser pleinement les mécanismes de dialogue stratégique national de haut niveau pour intégrer la santé dans l'agenda diplomatique des grandes puissances,
- participer activement à la gouvernance mondiale de la santé,
- exercer une influence sur la recherche, la négociation et l'élaboration de normes, de règles et de lignes directrices internationales pertinentes,
- renforcer l'influence internationale et la voix de la Chine dans les institutions internationales en lien avec la santé.

Sont particulièrement visés les pays situés le long de l'initiative «Une ceinture, une Route».

La coopération Sud-Sud sera renforcée : des équipes médicales continueront à être envoyées dans les pays en développement ; l'assistance médicale, y compris les soins de santé maternelle et infantile, sera renforcée ; un soutien sera apporté à la construction de systèmes de prévention et de contrôle des maladies.

La coopération entre l'Afrique et la Chine est envisagée dans une vision essentiellement bilatérale, voire utopique, avec la construction d'une « communauté de santé Chine-Afrique ».

Les ambitions de l'UE en Afrique

En raison de leur histoire commune et de leur proximité géographique (seulement séparées par la mer Méditerranée, facilement franchissable ; quelques États européens possédant des territoires en Afrique), l'Afrique et l'Union européenne partagent de multiples intérêts. Leurs liens anciens et profonds ont sans cesse évolué et ont été amenés à être réactualisés selon les circonstances et les événements. Le devenir de l'Afrique au ^{xxi} siècle sur les plans économique, politique, social, technologique, démographique, climatique et environnemental fait naître de nouvelles perspectives et de nouveaux défis pour les États européens et l'UE et invite à repenser de nouvelles modalités de coopérations entre les deux espaces.

3.1 Les stratégies des États de l'UE

Les stratégies des États européens vis-à-vis de l'Afrique sont diverses ; elles se distinguent sur plusieurs critères [Réf 13] :

- leurs intérêts nationaux,
- leurs priorités :
 - ▷ *thématiques* : économie, démographie et migration, terrorisme, gouvernance, changement climatique ;
 - ▷ et *géographiques*, selon leurs zones d'influence : Afrique de l'Ouest (golfe de Guinée) et Sahel, Afrique centrale et Grands Lacs, Afrique du Sud et de l'Est (Corne de l'Afrique, océan Indien).
- le niveau et la nature de leurs engagements, qui s'exercent sous la forme de *hard power* (opérations bilatérales, multilatérales, onusiennes) et/ou de *soft power* (présence diplomatique et consulaire, bureaux commerciaux et d'affaires, aide au développement, culture).

- le cadre institutionnel, concrétisé par des documents de stratégie, des sommets diplomatiques.

Ce qui conduit à distinguer quatre groupes, par ordre décroissant d'implication stratégique :

- Belgique, France, Allemagne, Italie, Portugal, Espagne ;
- Autriche, Danemark, Finlande, Irlande, Pays-Bas, Suède ;
- République tchèque, Hongrie, Malte, Pologne, Slovaquie ;
- Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, Grèce, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Roumanie, Slovénie.

Après le Brexit, le Royaume-Uni a signé un protocole d'accord de coopération avec l'Union africaine.

En ce qui concerne particulièrement **la France**, l'actualisation en 2021 de la revue stratégique de défense et de sécurité nationale a confirmé que l'Afrique constitue une zone d'intérêt majeur. Elle a une très longue tradition de partenariat avec l'Afrique, liée à une histoire commune, notamment au travers des sommets France-Afrique (depuis 1973), de la francophonie et du franc CFA. Les partenariats avec les États islamiques africains ont fait l'objet d'une étude antérieure [Réf 21].

Elle a signé des accords de coopération structurelle, de sécurité et de défense avec plusieurs États africains ; elle dispose de quatre bases militaires permanentes (Sénégal, Gabon, Djibouti, Côte-d'Ivoire) et de bases opérationnelles avancées en fonction des opérations extérieures (OPEX) ; elle intervient militairement, à la demande des États ou dans le cadre de l'ONU, dont elle est membre permanent du conseil de sécurité ; la fin de l'opération Barkhane a été décidée ; les forces se sont retirées du Mali et du Burkina Faso. Quelques États européens lui apportent un soutien opérationnel (task force Takuba) ou logistique.

La formation des militaires africains, élément central des partenariats, s'incarne dans les 17 écoles nationales à vocation régionale (ENVR en annexe).

Lors de la conférence des ambassadeurs [Réf 23], le président de la République a placé l'Afrique, associée dans un partenariat d'égal à égal, au cœur de la stratégie multilatérale de la France, puissance d'équilibre. Cette stratégie, globale, intègre diverses composantes, notamment :

- la transformation du financement des économies africaines,
- la paix, la sécurité et la stabilité,
- l'influence assumée (défensive et offensive) et le rayonnement, par l'éducation, la culture (Afrique créative), le sport, la gastronomie, les diasporas, en association avec la jeunesse africaine (Maison des mondes africains),
- le soutien aux acteurs démocrates (fondation de l'innovation pour la démocratie).

La revue nationale stratégique 2022 indique que, face à l'évolution de la menace terroriste et aux influences croissantes de ses compétiteurs stratégiques

sur le continent africain, la France souhaite nouer des partenariats rénovés, bâtis sur la demande des États africains et intégrant davantage les aspects civils de coopération, selon un continuum sécurité, défense, diplomatie, développement, et construire, dans la durée, une proximité stratégique plus forte avec les armées africaines qui le souhaitent, notamment dans la perspective de la renégociation de plusieurs traités majeurs. L'influence, dans toutes ses dimensions (diplomatique, militaire, économique, culturelle, sportive, linguistique, informationnelle) constitue une nouvelle fonction stratégique.

Ces stratégies nationales ont plusieurs objectifs communs vis-à-vis de l'Afrique : l'intégration économique, la paix et la sécurité, la lutte contre le changement climatique, la numérisation, le multilatéralisme.

Mais certains intérêts divergent ou sont en compétition : énergie, présence et influence politique, interventions militaires, commerce et investissements, « narration ». Ces divergences et des actions fragmentées sont une source de faiblesses vis-à-vis des puissances concurrentes.

Une stratégie commune via l'UE doit renforcer la position européenne, dans la mesure où certains domaines de souveraineté, encore de la compétence des États, seront transférés vers une UE puissance.

3.2 La stratégie de l'UE

3.2.1 La Boussole stratégique

Le Conseil européen a approuvé, le 21 mars 2022, la *Boussole stratégique* [Réf 9], dont l'ambition est de renforcer la sécurité et la défense d'une Union européenne puissance, qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts et qui contribue à la paix et la sécurité internationales.

Dans ce cadre, l'amélioration de la sécurité des partenaires africains est une priorité clé, en :

- s'appuyant sur les missions et opérations militaires et civiles, les programmes de paix et de stabilisation, les mesures d'assistance et le soutien financier,
- développant le dialogue et la coopération,
- liant l'assistance militaire à des réformes structurelles (notamment la gestion des ressources humaines), y compris dans la sécurité civile,
- renforçant leur résilience aux menaces conventionnelles et hybrides, à la désinformation et aux cyberattaques,

- soutenant leur lutte contre l'instabilité et le terrorisme,
- renforçant la coopération avec l'Union africaine (entraînement, équipements) et le soutien vers une autonomie de ses opérations de paix.

3.2.2 The Global gateway

Selon une estimation du G20, le déficit en investissements d'infrastructures dans le monde atteindrait 13 billions de dollars d'ici 2040.

The Global gateway [Réf 3] est l'offre de l'UE pour contribuer au développement de ces infrastructures, mais aussi pour défendre ses intérêts, renforcer la résilience de ses approvisionnements et ouvrir des opportunités commerciales, face aux autres puissances, majeures ou régionales.

Les investissements prioritaires seront : le numérique, le climat et l'énergie, les transports, la santé, l'éducation et la recherche.

L'UE compte mobiliser 300 milliards d'euros entre 2021 et 2027 sur ce programme, qui repose sur plusieurs principes : valeurs démocratiques et hauts standards, bonne gouvernance et transparence, partenariats équilibrés, économie verte et propre, sécurité, investissements privés. 135 milliards proviendront d'un instrument financier innovant, l'*European Fund for Sustainable Development Plus* (EFSD +).

Plus de 150 milliards d'euros d'investissements seront attribués à l'Afrique, notamment pour le déploiement de l'initiative pour une énergie verte, un réseau de transports transméditerranéen (TMT-N) et sa connexion aux corridors stratégiques adjacents subsahariens, le renforcement des centres africains de contrôle et de prévention des maladies.

3.2.3 Une stratégie globale avec l'Afrique

Afin de renforcer l'alliance stratégique de l'UE avec l'Afrique, la Commission européenne et le haut représentant de l'Union ont proposé une nouvelle stratégie globale [Réf 5], qui repose sur cinq partenariats pour :

- une transition verte et l'accès à l'énergie,
- la transformation numérique,
- une croissance et des emplois durables,
- la paix et la gouvernance,
- la migration et la mobilité.

Ils se concrétisent par dix pistes d'action :

- maximiser les avantages de la transition verte et réduire les menaces pesant sur l'environnement, dans le strict respect de l'accord de Paris;

- stimuler la transformation numérique du continent,
- augmenter de manière considérable les investissements durables, d'un point de vue environnemental, social et financier, et résilients, face aux effets du changement climatique; renforcer l'utilisation de mécanismes de financement innovants et stimuler l'intégration économique régionale et continentale, notamment par l'AfCFTA,
- attirer les investisseurs en aidant les États africains à adopter des politiques et des réformes réglementaires qui améliorent l'environnement des entreprises et le climat d'investissement, y compris des conditions de concurrence équitables,
- améliorer l'apprentissage, les connaissances et les compétences, les capacités de recherche et d'innovation, en particulier chez les femmes et les jeunes; protéger et améliorer les droits sociaux et éradiquer le travail des enfants,
- adapter et approfondir le soutien de l'UE aux efforts de paix déployés par l'Afrique, moyennant une forme de coopération plus structurée et plus stratégique, avec un accent plus marqué sur les régions où les vulnérabilités sont les plus importantes,
- intégrer la bonne gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme, l'état de droit et l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'action et la coopération,
- garantir la résilience, en créant un lien entre les interventions, qu'elles relèvent de l'humanitaire, du développement, de la paix ou de la sécurité, à toutes les étapes du cycle d'un conflit ou d'une crise,
- mettre en place des partenariats équilibrés, cohérents et globaux en matière de migration et de mobilité,
- renforcer l'ordre international fondé sur des règles et le système multilatéral, articulé autour des Nations unies.

La *facilité européenne pour la paix* (FEP), établie en 2021, est un instrument extrabudgétaire qui a pour objectif d'améliorer la capacité de l'UE à prévenir les conflits, à consolider la paix et à renforcer la sécurité internationale, en permettant le financement d'actions opérationnelles relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, ainsi que des mesures d'assistance. Elle remplace et élargit les anciens instruments financiers existant dans ce domaine : le mécanisme Athena et la facilité de soutien à la paix pour l'Afrique.

Son plafond financier est fixé à 5,7 milliards d'euros courants pour la période 2021-2027.

Six opérations sont en cours en Afrique :

- l'EUNAVFOR ATALANTA (piraterie dans la Corne de l'Afrique),
- la mission de formation de l'Union européenne EUTM Somalie,
- l'EUTM République Centre Africaine,
- l'UNAVFOR MED IRINI (embargo en Libye),
- l'EUTM Mozambique.

L'EUTM Mali s'est arrêtée (en raison de la présence des mercenaires russes Wagner) et les moyens sont redéployés dans les États voisins.

L'UE met en place une présence maritime coordonnée (PCR) dans le golfe de Guinée et dans le Nord-ouest de l'océan Indien.

L'EUAM RCA est une mission civile de conseil, sans pouvoir exécutif, dans la réforme du secteur de la sécurité intérieure.

4.2.4 La coopération avec l'Afrique

La déclaration finale du 6e sommet entre l'Union européenne et l'Union africaine, tenu en février 2022, présente *Une vision commune pour 2030* [Réf 8], qui a pour objectif de consolider un partenariat renouvelé, « pour la solidarité, la sécurité, la paix, le développement économique durable et inscrit dans la durée et la prospérité pour nos citoyens et nos générations futures, en réunissant nos peuples, nos régions et nos organisations » et de répondre aux défis immédiats et à long terme, notamment :

- **un accès juste et équitable aux vaccins** : l'UE fournira à l'Afrique au moins 450 millions de doses de vaccin, en coordination avec la plateforme de l'équipe spéciale pour l'acquisition de vaccins en Afrique (AVATT), en mettant plus de 3 milliards de dollars à la disposition du mécanisme COVAX; l'Europe mobilisera 425 millions d'euros pour accélérer le rythme de la vaccination, en coordination avec le CDC Afrique. L'objectif est la souveraineté à part entière de l'Afrique en matière de santé,
- **le traitement de la dette** : canaliser une partie des droits de tirage spéciaux (DTS) vers l'Afrique; 13 milliards de dollars ont été promis par plusieurs États membres de l'UE; examiner des instruments de prêt en faveur de projets d'investissement durable dans des secteurs prioritaires, dans la stratégie *Global gateway*,
- **la paix et la sécurité** : soutenir la formation, renforcer les capacités et les équipements, afin d'intensifier les opérations de paix autonomes menées par les forces de défense et de sécurité africaines, au travers de missions et de mesures d'assistance de l'UE; appuyer le renforcement des capacités des

- services répressifs; parvenir à une paix durable,
- **les droits humains** : promouvoir l'État de droit et la mise en œuvre des programmes concernant les femmes, les enfants face aux conflits armés et la jeunesse; respecter les droits de l'homme et le droit international humanitaire, ainsi qu'en promouvoir le respect,
 - **la migration et la mobilité** : prévenir la migration irrégulière; renforcer la coopération contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains; renforcer la gestion des frontières; améliorer effectivement les retours, réadmissions et réintégrations; trouver des solutions durables pour les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants vulnérables; s'attaquer aux causes profondes de la migration irrégulière et des déplacements forcés,
 - **le multilatéralisme** : le promouvoir dans le cadre de l'ordre international fondé sur des règles; adopter des positions plus convergentes dans les enceintes multilatérales afin de réduire les inégalités mondiales, de renforcer la solidarité, de promouvoir la coopération internationale, de lutter contre le changement climatique, conformément à l'agenda 2063 de l'UA; réaliser la réforme nécessaire de l'OMC; contribuer aux efforts de réforme des Nations unies, y compris en ce qui concerne le Conseil de sécurité; mettre en œuvre pleinement l'accord de Paris sur le climat; soutenir l'Afrique dans sa transition énergétique, vitale pour son industrialisation, en utilisant les ressources naturelles disponibles; œuvrer à l'élaboration, sous l'égide de l'OMS, d'un accord international ambitieux sur la prévention, la préparation et la riposte face aux pandémies.

L'Union pour la Méditerranée offre un autre cadre pour les États africains riverains, pour la stabilité et l'intégration. De nombreux projets concrets de partenariats sont labellisés par l'UpM et couvrent de multiples domaines : développement humain, enseignement supérieur et recherche, employabilité des jeunes et croissance inclusive, affaires civiles et sociales, soutien des femmes, développement des entreprises, développement durable, transport et développement urbain, énergie et action pour le climat, eau et environnement.

L'UE contre ou avec la Chine en Afrique

De plus en plus nombreux, des États et puissances, aux ambitions régionales ou mondiales, s'intéressent au continent africain et y développent leur présence et leur influence, économique ou politique, en nouant des coopérations avec les pays hôtes.

Au-delà de leurs partenaires anciens traditionnels, profitant de cette nouvelle situation géostratégique multipolaire, des gouvernements africains font jouer la concurrence, pour en tirer le plus grand bénéfice, avant de s'associer pour mener à bien leurs futurs projets [Réf 31].

C'est le cas de l'UE (ou de ses États) et de la Chine, qui peuvent se trouver adversaires ou partenaires.

L'ambition de la Chine de devenir une puissance économique et politique mondiale a conduit l'UE à redéfinir sa stratégie [Réf 6] vis-à-vis de celle-ci, qui est :

- un partenaire de coopération, avec des objectifs partagés étroitement intégrés,
- un partenaire de négociation, avec un juste équilibre des intérêts,
- un concurrent économique, dans la course à la domination technologique,
- un rival systémique, dans la promotion des modèles de gouvernance.

Cette stratégie s'applique dans les relations mutuelles entre les deux puissances, mais aussi dans leurs relations avec des États tiers.

La commission nationale pour le développement et la réforme (CNDR) chinoise et le ministère de l'économie et des finances français ont conclu un accord, début 2022, pour coopérer dans des pays tiers. L'accord concerne sept projets d'investissements, d'une valeur de plus de 1,5 milliard d'euros, couvrant les infrastructures, la protection de l'environnement et les nouvelles énergies, dans diverses régions, dont l'Afrique.

Le présent chapitre analyse comment ces stratégies seront mises en œuvre en Afrique, en confrontant les ambitions des trois parties, décrites dans les chapitres

précédents, induisant des coopérations/partenariats *versus* des compétitions/affrontements, dans différents domaines interdépendants (non exhaustifs).

La présente étude, centrée sur une approche globale de l'Afrique, reste à approfondir par des réflexions spécifiques portant sur les différentes grandes régions et même sur certains États du continent.

4.1 Le commerce, les investissements et leur financement

4.1.1 Le commerce

Les flux commerciaux placent la Chine au premier rang des partenaires des pays africains. Au cours du premier semestre 2022, le flux commercial s'est élevé à 137,4 Mds USD, soit 16,6 % de croissance par rapport à la même période de 2021. Les montants en jeu sont de 60,6 Mds USD dans le sens Afrique Chine et de 76,8 Mds USD en sens inverse. L'ensemble des pays de l'UE exporte vers l'Afrique 23,5 Mds € et importe 25,5 Mds €, soit 2 à 3 fois moins que la Chine. La balance commerciale chinoise est excédentaire alors que celle de l'Europe est déficitaire. L'Europe n'est ainsi guère concurrentielle face à la Chine et elle ne tire pas profit de la croissance des flux commerciaux africains. La stratégie de la politique commerciale européenne est sans doute à reconsidérer.

La Chine est engagée en Afrique dans une course pour assurer et sécuriser ses approvisionnements énergétiques et stratégiques, essentiels à sa croissance et à son développement économique, voire à sa stabilité et sa prospérité politiques ; elle devance l'Europe pour accéder aux minerais, aux terres rares, au gaz, au pétrole, au bois.

Les échanges entre la Chine et les pays africains portent sur le pétrole, les minerais et les bois exotiques dans le sens Afrique-Chine et sur des produits manufacturés, bas de gamme, dans le sens Chine Afrique : vêtements, chaussures, téléphones portables, gadgets électroniques, fours à micro-ondes. La Chine est le premier fournisseur de produits manufacturés aux pays africains.

Les importations européennes en provenance d'Afrique portent, outre les produits énergétiques, sur les minerais et les produits d'origine agricole : café, cacao, coton, noix de cajou. L'UE exporte vers l'Afrique pour l'essentiel (les deux tiers en volume) des produits manufacturés ; la part des machines et des véhicules a tendance à décroître ces dernières années du fait de la concurrence des pays

asiatiques. La qualité des prestations européennes est, d'une façon générale, sensiblement meilleure que celles proposées par la Chine.

L'UE souhaite que la concurrence commerciale avec la Chine soit plus équitable en réduisant les distorsions (respect des normes de travail, prêts financés par l'État...).

4.1.2 Les investissements

L'industrialisation de l'Afrique est très dépendante du développement des infrastructures (routes, ponts, aéroports, hôpitaux, chemins de fer, ports...), lui permettant d'exploiter et de commercialiser ses richesses : minerais, pétrole, gaz, bois exotiques... Dans certains pays se fait jour le désir d'une plus grande intégration de leur activité dans la chaîne de valeur (raffinerie, élaboration de métaux à partir du minerai...); dans ce contexte, ils sont demandeurs de transferts de technologies, domaine dans lequel la Chine se montre réticente. Les Occidentaux le sont moins.

D'après la banque africaine de développement, le besoin en financement du continent africain est compris entre 130 et 170 Mds USD par an entre 2022 et 2025. Ces besoins en investissements d'infrastructures de l'Afrique sont tels qu'il y a de la place pour plusieurs partenaires.

Les pays fortement industrialisés ont besoin de sécuriser leurs approvisionnements en matières premières, en particulier énergétiques, nécessaires à leurs productions. Cette sécurisation se fait dans le cadre de contrats de longue durée qui donnent lieu à d'âpres négociations, dans lesquelles les pays africains vont naturellement avoir tendance à « faire monter les enchères ». Il y a là une situation de confrontation sévère possible entre la Chine et les pays de l'UE.

Une coopération avec la Chine est possible dans les domaines où il n'y a pas de concurrence directe.

4.1.3 La dette

La dette de l'Afrique est estimée à environ 700 Mds USD en 2022 (source ECOFIN).

Celle de l'Afrique subsaharienne se montait en 2019 à 400,6 Mrds USD, répartis de la façon suivante [Réf 11] :

- créances multilatérales 38 %
- créances bilatérales 26 %
- autres créances auprès d'organismes privés 9 %
- dettes obligataires 34 %

La Chine est le premier détenteur des créances bilatérales ; en effet, la plupart des prêts accordés par la Chine sont des accords bilatéraux, où les conditions de prêts sont souvent opaques et ne sont pas exemptes de clauses léonines, ce qui lie fortement l'emprunteur au bailleur ; les taux d'intérêt des prêts bilatéraux chinois sont en général deux fois moindres que ceux pratiqués par les autres pays ou organismes multilatéraux. La dette bilatérale vis-à-vis de la Chine pèse d'un poids très significatif dans trois pays : Djibouti 43 %, Angola 41 %, et Congo 29 %. Les prêts chinois peuvent ne pas être signalés au FMI, voire dans certains cas ne pas transiter par le pays bénéficiaire, les fonds étant directement versés à l'entreprise chinoise chargée de réaliser l'investissement retenu.

La dette à l'égard de la Chine est devenue problématique pour certains pays : Angola 42,6 Mrds USD, Éthiopie 13,7 Mrds USD, Kenya 7,2 Mrds USD, Nigéria 4,8 Mrds USD, Zambie 5,5 Mrds USD). Des pays africains se sont engagés pour une longue durée à des conditions sévères. Au départ, il s'est agi d'une formidable opportunité pour accéder à un financement à l'écart des contraintes et des règles des autres organisations financières internationales ; le FMI est parfois accusé de conditionner ses prêts à des réformes économiques et budgétaires par les États emprunteurs, aux conséquences difficiles à supporter par les populations locales.

Mais cette dette conduit, en cas de difficultés de remboursement, à un abandon de souveraineté, un asservissement aux conditions chinoises, voire un lien de vassalité, dont il leur est devenu difficile de se défaire. Pour se défaire du « diktat » chinois, l'Angola, à la faveur d'un changement de régime politique, a tourné le dos aux investisseurs chinois pour s'adresser à des pays occidentaux et au FMI, avec pour objectif d'assainir ses finances publiques et de normaliser sa situation financière.

L'UE a défini une stratégie visant à mettre en place une coopération multilatérale, afin de sortir les pays africains du piège de la dette. L'UE veut inciter la Chine à améliorer la transparence et la soutenabilité de la dette, en mettant en œuvre les directives opérationnelles du G20. La France a pris des mesures (droits de tirage spéciaux du FMI, réallocation de 100 Mrds €) et a proposé de transformer les modes de financement du G20, en vue d'inciter les investissements privés à changer d'échelle et à construire des partenariats avec des entreprises africaines [Réf 23]. Les prêts proposés par les pays européens, bien qu'à des taux supérieurs à ceux de la Chine ne contiennent pas de clauses attentatoires à la souveraineté des pays emprunteurs. De plus, ces prêts sont régulièrement renégociés voire annulés pour tout ou partie lors de sommets économiques.

4.2 La transition énergétique et écologique

L'accord de Paris sur le changement climatique, signé par 192 pays, ainsi que l'Union européenne, est entré en vigueur le 4 novembre 2016. Tous les cinq ans, les parties signataires doivent présenter, un plan d'action national révisé, leur « contribution déterminée au niveau national » (CDN) et une stratégie à long terme (non obligatoire).

La COP 27 a acté le principe de la création d'un fonds spécifique pour financer les pertes et dommages, subis par les pays vulnérables au changement climatique et évalués à 100 milliards de dollars par an. Mais la résolution de Charm el-Cheikh reste volontairement vague sur la question des contributeurs, les pays développés, dont l'UE, insistant pour que la Chine en fasse partie.

Les stratégies de coopération de la Chine et de l'Union européenne avec l'Afrique comportent de nombreuses actions pour l'aider à lutter contre le réchauffement climatique (et assurer la résilience vis-à-vis de celui-ci) et contre la dégradation de l'environnement, ainsi que pour soutenir sa transition verte. Elles peuvent être la source de complémentarités, mais aussi de partenariats entre elles :

- **Grande muraille verte pour le Sahara et le Sahel**

La France et l'Europe se sont déjà investies dans ce projet; la Chine pourrait faire profiter de l'expérience de sa propre Grande muraille verte destinée à freiner la progression du désert de Gobi. Les populations locales doivent être davantage associées pour préserver les plantations.

- **Centrales nucléaires**

À l'exception de l'Afrique du Sud et de l'Égypte, le continent africain ne s'oriente pas vers un fort développement de la production d'électricité nucléaire. Les raisons sont multiples, techniques, financières, humaines et d'insécurité.

La Chine et la France (avec EDF), déjà partenaires, pourraient proposer des centrales à EPR2 (*Evolutionary Power Reactor*)

Une dizaine de pays africains pourrait être intéressés par les *Small Modular Reactors* (SMR), si la filière encore embryonnaire rencontre du succès à l'international dans les prochaines décennies.

- **Centrales solaires**

Le complexe marocain Noor Ouarzazate de centrales solaires thermodynamiques, qui vise à porter la part des énergies renouvelables dans le mix électrique marocain à plus de 52 % à l'horizon 2030, est en grande partie financé par l'Europe. En se fondant sur cette expérience, l'Europe devrait développer en Afrique un programme exploitant ces énergies.

La Chine est sans doute mieux placée pour les centrales photovoltaïques en tant que fournisseur de panneaux solaires, dont elle assure 80 % de la production mondiale.

- **Hydroélectrique**

En Éthiopie, l'Italie et la Chine sont partenaires pour la construction du barrage Renaissance.

A *contrario*, afin de soutenir leur développement, certains États africains veulent profiter, à moyen terme, des revenus financiers que leur procurent, notamment par l'exportation, les ressources pétrolières ou gazières ; ainsi persistent des projets de recherches ou d'exploitations des réserves, auxquels participent des entreprises européennes et chinoises, quelquefois associées :

- le Portugal (avec la société GALP énergie) et la Chine coopèrent sur une exploitation gazière au Mozambique,
- le pétrolier français Total et la *China national offshore oil corporation* (CNOOC) sont partenaires (avec des organismes des deux pays hôtes) pour la recherche pétrolière en Ouganda (projets Tilenga et Kingfisher) et la construction de l'EACOP (East African Crude Oil Pipeline), traversant la Tanzanie, jusqu'à l'océan Indien. Ce projet fait l'objet d'une procédure judiciaire de la part d'une ONG européenne et il est aussi critiqué par le Parlement européen, pour non-respect des droits humains et écologiques.
- l'Afrique ne pourra pas, à moyen terme, abandonner les véhicules thermiques pour passer aux moteurs électriques. Renault a signé un accord-cadre avec le groupe automobile chinois Geely, dans le but de développer et produire des moteurs et des transmissions hybrides à faibles émissions. Ces groupes motopropulseurs seront fabriqués dans dix-sept usines et commercialisés dans 130 pays, notamment en Afrique.

4.3 La santé

4.3.1 Une coopération Chine-Afrique en expansion

Le domaine de la santé est un nouveau pilier stratégique, gage d'indépendance et de souveraineté, permettant à un État de déterminer sa destinée. Ainsi, c'est en se rapprochant de la Chine, que l'Afrique emprunte un chemin stratégique, la coopération sinoafricaine se veut alors englobante ou totalisante, elle concerne l'ensemble des domaines d'une politique de santé : fabrication de médicaments, recherche médicale ou pharmaceutique, politique de ressources

humaines et infrastructures de santé ; ainsi est prévue la construction du siège du centre africain de prévention et de contrôle des maladies (CDC), des institutions nationales de santé publique dans différents pays ou encore des hôpitaux d'amitié Chine-Afrique. La Chine forme principalement sur place des médecins africains, mais à la médecine traditionnelle chinoise.

Ces projets suscitent les mêmes réserves quant à leur qualité médiocre des infrastructures et à leur longévité (en comparaison avec les normes européennes).

4.3.2 La gestion chinoise de la covid 19

À l'échelle de la planète, la pandémie de la covid 19 n'a épargné aucun continent, elle a été perçue comme l'émergence d'une nouvelle menace, qualifiée d'« ennemie invisible », suscitant parfois angoisse et terreur dans la population, limitant la liberté et la mobilité des individus. Elle a pu s'apparenter à l'entrée dans une nouvelle ère ou à l'apparition d'un nouveau paradigme. Contre cette épidémie de covid 19 en Afrique, la Chine s'est tenue éloignée des institutions multinationales en vue d'imposer ses propres institutions et son propre fonctionnement alternatifs, à l'aide de matériel médical et de vaccins chinois, pourtant moins efficaces que les vaccins ARN occidentaux. Elle avait embouché les trompettes pour proclamer *urbi et orbi* la fin de la pandémie sur son territoire, mettant en exergue la clairvoyance de ses dirigeants et l'efficacité de son régime politique très supérieure à celle des états démocratiques pour faire face à des situations graves et imprévues. Suite à son changement de stratégie, le gouvernement chinois se trouve devant une situation délicate à gérer, pour éviter de perdre la face. Cet épisode ne manquera pas d'avoir des répercussions en Afrique, où la crédibilité des Chinois va s'en trouver affectée et fournir des arguments de poids pour le développement du « *China bashing* ».

4.3.3 L'intérêt d'une coopération Europe-Afrique

L'UE et l'Afrique ont pourtant un intérêt commun à promouvoir les investissements dans la santé, à développer les infrastructures et les capacités pour faire face aux épidémies : distribution efficace de doses, formation des équipes médicales, renforcement des capacités d'analyse et de séquençage. À cet égard, l'UE soutient un programme commun pour la fabrication de vaccins, de médicaments, de dispositifs de diagnostic, de traitements et de produits de santé en Afrique, y compris des investissements dans les capacités de production et des transferts volontaires de technologies. L'UA et l'UE soulignent l'urgence de la

contribution et d'un accord sur une réponse globale de l'OMC à la lutte contre la pandémie de Covid 19.

4.3.4 Le savoir-faire français/européen dans le domaine de la formation

La France et l'Europe offrent des cycles de formation complets dans les filières médicales. Cependant, beaucoup de médecins et d'infirmiers, formés en Europe et en France en particulier, ne rentrent pas dans leur pays après leur formation. Il serait donc nécessaire pour y remédier partiellement, à l'instar des ENVR médicales de la coopération militaire française, de les former en Afrique, avec un contrôle qualité assuré par la France ou d'autres pays européens. Ces diplômes n'étant pas reconnus en Europe, ce dispositif limiterait « l'évaporation » des cadres de santé, tout en garantissant des cadres africains bien formés.

À l'échelle de l'Afrique, où les situations relevant de la santé sont fragiles, précaires ou instables, les contributions d'ordre sanitaire des États étrangers devraient se positionner plus sur le mode d'un partenariat entre eux que sur celui de la confrontation.

Les États d'Europe et la Chine devraient être amenés à travailler ensemble pour relever des défis concernant des maladies, des virus, des épidémies, comme d'éliminer le SIDA, la tuberculose et le paludisme en Afrique. À titre expérimental, l'échange de personnels entre hôpitaux chinois et européens permettrait de confronter leurs méthodes médicales différentes.

Des médicaments pourraient être fabriqués en grand nombre en Chine, avec des brevets européens. Cela permettrait de pacifier des situations locales, voire de permettre à des régions africaines de (re) trouver un équilibre quant au bien-être et d'améliorer des conditions de vie de leurs populations.

4.4 Le cyberspace

Exploiter les technologies et l'innovation numériques contribue à la croissance de l'économie africaine et au développement de sa société.

La stratégie de transformation numérique pour l'Afrique à l'horizon 2030 repose sur plusieurs piliers : la mise en place des infrastructures numériques, l'investissement dans les capacités numériques technologiques (notamment émergentes) et humaines, la priorité accordée à l'innovation (recherche et développement) et à l'entrepreneuriat numériques. Son succès dépend de la

numérisation de secteurs clés : l'industrie, le commerce et les services financiers, la gouvernance, l'éducation, la santé, l'agriculture.

Pour soutenir ces objectifs, la Chine a proposé un plan de partenariat Chine-Afrique sur l'innovation numérique [Réf 2] revêtant plusieurs aspects : participation des entreprises chinoises à la construction d'infrastructures numériques de nouvelle génération ; aide à la numérisation des services publics et des entreprises et à l'industrialisation par les nouvelles technologies ; projets de développement de l'éducation au numérique ; promotion de l'inclusion numérique au service des Africains ; renforcement du dialogue sur la cyber sécurité et la gouvernance numérique mondiale. L'Afrique doit rejoindre « l'Initiative sur la construction conjointe de la communauté d'avenir partagé dans le cyberspace » et « l'Initiative mondiale sur la sécurité des données », proposées par la Chine.

La plupart des États européens et quelques États africains (mais pas la Chine) ont signé « le Partenariat international sur l'information et la démocratie », qui vise à établir les principes d'une régulation mondiale de l'espace global et de l'information [Réf 28]. L'UE aussi s'associe à l'Afrique, pour stimuler la transformation numérique du continent, dans le cadre de sa stratégie globale, en renforçant sa coopération dans différents domaines : convergence des réglementations, notamment par le renforcement de la protection des données ; mise en œuvre de systèmes interopérables ; investissements dans des infrastructures durables essentielles ; numérisation des administrations publiques à des fins de prestation de services en ligne ; amélioration de l'éducation et de la formation ; augmentation des flux de données sécurisés ; mesures énergiques en matière de sécurité, de résilience, contre la cybercriminalité et le terrorisme, y compris au moyen de la coopération internationale dans des cadres juridiques bien établis.

Les besoins africains dans le cyberspace sont considérables ; seulement un tiers de la population a accès à Internet. Cet énorme marché ouvre une compétition, plutôt qu'une coopération, entre la Chine et l'UE, bien que leurs objectifs soient en grande partie convergents entre eux et avec ceux de l'Afrique. Au-delà de la concurrence commerciale, la compétition concerne aussi les volets techniques (normes), ainsi que les services, équivalents à ceux exploités dans l'UE et qui sont souvent d'origine américaine (GAFAM), que la Chine a développés en national et qu'elle propose à l'international : système de navigation satellitaire Beidou, vente en ligne Alibaba, plateformes WeChat, Weibo et TikTok... Huawei est une société intégrée présente sur l'ensemble de la chaîne de valeur des communications, contrairement aux sociétés européennes, qui sont spécialisées sur des créneaux. Le fonctionnement (et la censure) des systèmes chinois sont entièrement assurés par l'État, caractéristique qui peut intéresser des régimes africains autoritaires.

De nombreux cyber-équipements comportent des composants électroniques utilisant des « terres rares ». L'UE dépend à 95 % de ses importations de Chine, qui assure près de 85 % de la production mondiale. La Chine a massivement investi pour accéder aux réserves minières de pays tiers et renforcer sa capacité de transformation; ainsi, pour le cobalt, la Chine a pris le contrôle de 70 % des mines de la République démocratique du Congo et assure près de 70 % de la production mondiale. La Commission européenne a lancé en 2020 l'alliance de 180 acteurs industriels, ERMA (European Raw Material Alliance), pour diversifier son approvisionnement en terres rares, ce qui pourrait concerner des États africains.

Les communications numérisées sont une voie pour les actions d'influence chinoises.

4.5 L'influence

Tous les pays et les organisations internationales utilisent le soft power dans le cadre de leurs relations. L'accélération et le durcissement de la compétition et de la contestation se manifestent dans tous les champs, en particulier dans celui des perceptions; les compétiteurs font preuve d'agressivité.

La Chine, pays totalitaire, utilise massivement depuis quelques années tous les moyens non coercitifs de l'influence, afin de servir ses intérêts en Afrique. L'UE, du fait de son appartenance au bloc occidental démocratique, n'a pas la même capacité d'action, notamment en raison de la liberté des médias. Pour la France, l'influence, dans toutes ses dimensions – diplomatique, militaire, économique, culturelle, sportive, linguistique, informationnelle – constitue une nouvelle fonction stratégique à part entière, qui s'inscrit dans le temps long.

En matière culturelle, la Chine, grâce à ses instituts Confucius dotés de crédits importants et sous couvert de culture, promeut son système de gouvernance.

La France dispose de centres culturels dans de nombreux pays africains, mais avec des crédits plus restreints; son système de fonctionnement démocratique les cantonne à des actions strictement culturelles.

Un enseignement laïc, multilingue et interculturel est un moyen efficace de diffusion des valeurs occidentales de par l'adhésion des familles des élèves qui y participent et qui ont vocation à devenir les futures élites du pays dans lequel ces établissements sont implantés. L'AEFE (Agence pour l'enseignement français à l'étranger), placée sous la tutelle du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, pilote les différents réseaux d'enseignement du français à l'étranger, tels ceux gérés par la Mission laïque française (MIF) qui dispense son enseigne-

ment dans une dizaine de pays d'Afrique, ou encore ceux de l'Alliance française.

Ces instituts et cette agence doivent remonter en puissance avec le soutien financier de l'Europe, car les coûts de scolarité sont élevés et limitent donc son essor.

L'Alliance française pourrait, par ailleurs, dans les pays non francophones, s'appuyer sur les centres culturels des anciennes puissances coloniales européennes, l'Allemagne en particulier, pour créer ou soutenir des centres culturels européens afin de contrebalancer l'action « culturelle » de la Chine.

Il faut aussi généraliser et dynamiser en Afrique l'ACP-UE Culture, initiative conjointe de l'Union européenne et de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP), dont le mandat consiste à stimuler le potentiel du secteur culturel et créatif ainsi que sa contribution au développement socio-économique des pays ACP. Un des domaines de ce programme culturel est l'audiovisuel qui inclut le film, la télévision, la radio, les jeux vidéo et le multimédia.

L'ONU et ses nombreux comités et programmes sont autant de vastes forums et qui doivent être utilisés sans hésitation par l'Europe et surtout par la France qui a un siège permanent au conseil de sécurité.

Pour les Chinois, les normes élaborées dans ces institutions contrôlent le monde. D'où leur course aux nominations des dirigeants des principales institutions internationales, où, dès leur nomination, ils s'installent avec leur équipe qui subsistera même en cas de changement de directeur. Lorsqu'il est difficile de nommer un Chinois à la tête d'une institution internationale, leur lobbying s'adresse au représentant d'un pays, par exemple africain, sur lequel l'influence chinoise est forte. En cas d'impossibilité, une institution concurrente est créée par Pékin, comme l'AAIB (Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures), pour concurrencer le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale.

Les opérations de maintien de la paix (OMP) sous l'égide de l'ONU ou d'organisations régionales africaines sont aussi des vitrines pour la France, mais la présence de forces françaises (ou européennes) peut générer l'effet inverse et provoquer un sentiment antifrçais. Pour y remédier, il est souhaitable de mettre en place dès le début une communication et un narratif suffisamment forts pour faire comprendre et accepter l'engagement de la France.

La France possède un des réseaux diplomatiques des plus importants de la planète qui doit être utilisé pour développer un narratif qui lui est favorable et contrebalancer les actions de propagande d'autres pays comme la Chine, mais aussi la Russie ou la Turquie. Afin de mettre en place sa stratégie d'influence, la France doit utiliser tous les relais possibles, comme les services culturels, économiques ou de coopération des ambassades françaises, ses partenaires économiques, les anciens élèves étrangers des grandes écoles françaises. L'OIF

(Organisation internationale de la francophonie), qui est financée à 30 % par la France et qui regroupe des pays francophones, voire francophiles, pour un certain nombre d'entre eux, doit être mise à contribution. Enfin, les diasporas françaises (en particulier les binationaux) doivent être aussi sollicitées.

La Chine n'hésitant pas à critiquer les actions des démocraties occidentales en Afrique, la France, mais aussi l'Europe, doivent utiliser les mêmes procédés, défendre leur narratif et pointer aussi les dérives chinoises sous couvert des routes de la soie, en utilisant toutes les possibilités énumérées ci-dessus.

Les complexités de l'Afrique ne doivent pas être ignorées et chacune des propositions précédentes doit être appliquée avec une extrême prudence, notamment après en avoir obtenu un large consensus auprès de personnalités et des populations, dont la susceptibilité et la crainte d'un nouveau colonialisme sont à fleur de peau.

4.6 La défense et la sécurité

Par l'intermédiaire de l'APSA (Architecture africaine de paix et de sécurité), l'Union africaine vise à promouvoir la paix et la sécurité parmi ses États.

Les stratégies de coopération avec l'Afrique de la Chine et de l'UE, de la France en particulier, comportent un volet de défense et de sécurité. Elles peuvent contribuer à cet objectif de paix, tout en préservant leurs intérêts propres, en offrant des formations, en livrant de l'armement et en participant à des opérations avec les forces africaines.

La France est transparente globalement dans ses accords de coopération militaire, bilatéraux le plus souvent; la Chine, quant à elle, reste très floue et discrète et passe sous silence des pans entiers de ses activités.

4.6.1 Les formations

La Chine offre principalement des formations d'officiers en Chine, qui couvrent tout le spectre de la carrière, mais elle se contente d'offrir une centaine de places de stagiaires pour l'Afrique par an, sans plan de formation à long terme; ce chiffre devrait augmenter dans les années à venir avec l'intensification des relations Chine-Afrique dans le cadre de sa « *Belt and Road Initiative* » et du Forum sur la coopération sinoafricaine. Elle possède en plus un centre de formation certifié ONU pour les Casques bleus; elle a formé 2 000 à 3 000 soldats africains depuis son ouverture.

La France, à travers la DCSD (Direction de la coopération de sécurité et de défense) forme plusieurs centaines d'officiers et de sous-officiers, aussi bien sur place qu'en France, dans le cadre de projets bien définis : elle a élargi son champ d'action depuis quelques années en offrant des formations en sécurité intérieure, en protection civile et contre les menaces transverses, comme la surveillance des frontières ou des ressources environnementales.

En parallèle, les forces armées françaises assurent sur place des formations opérationnelles d'unités en s'appuyant sur les forces prépositionnées, de souveraineté ou engagées en OPEX. Si à l'avenir, une partie de ces forces devait se retirer d'Afrique, ce qui semble peu souhaitable à court terme, mais probable à long terme, il faudrait repenser ces formations opérationnelles en déployant ponctuellement des forces stationnées en France métropolitaine en supplément des forces de souveraineté ou augmenter les zones de responsabilité de ces dernières.

Un premier axe d'évolution consisterait à ouvrir de nouvelles ENVR (École nationale à vocation régionale) avec l'Union européenne ou en partenariat avec des pays européens (comme c'est le cas avec l'Italie pour l'ENVR de gestion des frontières), destinées à la formation des cadres et agents des forces de sécurité intérieure (FSI).

Les ENVR, qui ont quasiment toutes un statut bilatéral (pays hôte France), devraient évoluer vers un nouveau statut avec un conseil d'administration, comme dans les universités ou grandes écoles françaises, pour diversifier les partenariats et les financements ; ce changement faciliterait l'implication de l'Union européenne, de pays européens ou non européens et d'entreprises civiles pour la création d'ENVR de sécurité intérieure et de protection civile (déménagement, police scientifique...) et même d'ENVR environnementales. De telles ENVR pourraient être créées dans des pays ne remplissant pas tous les critères de bonne gouvernance.

Il est enfin souhaitable, dans le cadre européen, de développer, dans les ENVR, des formations bilingues pour toucher des pays non francophones.

Une autre possibilité serait d'impliquer les pays européens anciens membres du pacte de Varsovie dans les formations techniques ou opérationnelles et dans l'entretien sur des matériels ex-soviétiques qui équipent de nombreux pays africains.

Enfin, une autre voie serait de financer la création d'infrastructures d'accueil et de formation, des frais de scolarité des stagiaires, des salaires des professeurs aussi bien dans des pays hôtes qu'en Europe.

4.6.2 La vente d'armement

La Chine vend ou donne de l'armement à plus de 23 pays africains, dont des pays sous embargo sans le subordonner à des critères de bonne gouvernance notamment. Selon le *Stockholm international peace research institute* (SIPRI), la Chine revendique une part de marché de 17 %. Son catalogue s'est élargi ; en plus des armes légères, il couvre tout le spectre (chars, bateaux, avions...) ; la qualité et le maintien en condition opérationnelle restent médiocres ; les prix sont par contre attractifs. La Chine a aussi signé des accords avec 45 pays africains pour transférer des technologies et les aider à construire une industrie de défense.

La France et l'UE imposent des critères stricts d'exportation, ce qui limite les possibilités de vente à certains pays. Les armements européens étant plus sophistiqués, ils ne sont pas toujours adaptés au contexte africain. Il est cependant possible de fournir des équipements militaires déclassés en Europe, mais qui ont toute leur place en Afrique (un patrouilleur P400 de la marine nationale a ainsi été cédé à la Côte-d'Ivoire pour l'action de l'état en mer). En 2021, les livraisons françaises d'armements se sont élevées à 207,3 millions d'euros vers l'Afrique du Nord et 293,3 millions vers l'Afrique subsaharienne [Réf 22], soit respectivement 1,6 et 1,1 milliard cumulés pendant les dix dernières années.

4.6.3 Les opérations avec les forces africaines

La Chine, jusqu'à présent, s'implique dans des opérations militaires en Afrique uniquement sous l'égide de l'ONU ou pour l'évacuation de ses ressortissants et la protection de ses installations par l'action de ses SMP.

La France, et l'UE dans une moindre mesure, ont participé à des opérations militaires avec des pays africains, comme au Sahel ; ces activités ont suscité une manipulation antieuropéenne dans certaines populations locales par des pays rivaux comme la Russie ou la Turquie. La revue nationale stratégique 2022 prévoit une rénovation complète des coopérations et des traités. La France (et d'autres États européens) doivent proposer une offre globale (de systèmes et de services), couvrant le continuum défense-sécurité intérieure, par l'intermédiaire d'entreprises de services de sécurité et de défense (ESSD) [Réf 27], en concurrence avec les SMP chinoises (ou russes,...).

La France est un des gros contributeurs financiers de l'ONU ; en particulier avec 5,6 % du budget des missions d'opérations de la paix (MOP), elle arrive en neuvième position, la Chine étant le deuxième avec 15,2 % ; la Chine est le dixième contributeur en hommes en 2022 et la France le vingt-huitième.

4.6.4 En conclusion,

Il semble illusoire de développer, dans des pays africains, une coopération militaire avec la Chine, dont les buts stratégiques sont l'appui à son expansion en Afrique.

Il est seulement possible d'envisager des actions communes dans le cadre d'opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU ou d'une organisation régionale comme la CEDEAO ou en soutien de l'APSA.

Pendant, les approches coordonnées de l'UE et de la Chine pour lutter contre la piraterie dans le golfe d'Aden et au large de la Corne de l'Afrique ont permis de renforcer la sécurité des transports maritimes dans ces régions.

4.7 La gouvernance

L'ambition prospective de l'Union africaine d'une *Afrique de bonne gouvernance*, fondée sur les valeurs, les pratiques démocratiques, les principes universels des droits de l'homme (dont l'égalité complète entre les hommes et les femmes), la justice et l'état de droit, peut paraître utopique, si l'on se réfère aux gouvernances actuelles et prévisibles à moyen terme des États africains.

En effet, la majorité des États africains sont gouvernés par des régimes autoritaires voire dictatoriaux, résultant souvent de coups d'État militaires ou institutionnels (modification imposée de la constitution, présidence à vie).

Dans la vingtaine d'États islamiques, où la population est majoritairement musulmane, la constitution et les institutions font référence, à des degrés divers, à la loi islamique (Charia) et à des droits de l'homme islamiques. Des partis islamistes y sont actifs.

Une partie de la population soutient ou supporte ces régimes autoritaires qui lui apportent la sécurité et un certain bien être, en acceptant une restriction de ses libertés.

La Chine, où la situation des droits de l'homme se détériore (répression dans la province du Xinjiang et à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme), promeut des valeurs et un modèle de gouvernance qui conviennent à plusieurs États africains, car ils sont proches des leurs. En fonction de ses intérêts, elle soutient les dirigeants autoritaires ou, a minima, en application de sa politique de non-ingérence dans les affaires intérieures des États, ferme les yeux sur les élections frauduleuses, les répressions violentes et les violations des droits de l'homme.

À l'occasion du 8^e forum sur la coopération sinoafricaine en 2021, la Chine et l'Afrique ont convenu de s'opposer à la politisation des questions des droits de l'homme et à l'ingérence dans les affaires intérieures, afin de promouvoir un développement sain de la cause internationale des droits de l'homme.

A contrario, force est de constater que l'Europe (où la France a longtemps fait figure de chef de file), dans sa promotion des valeurs des lumières, des règles de droit et des systèmes politiques démocratiques libéraux, n'a plus autant la capacité à convaincre ou à les imposer comme un modèle humaniste universel. L'UE est facilement perçue comme arrogante et donneuse de leçon.

Même si, dans la compétition multipolaire qui se déroule en Afrique, l'UE doit prendre en considération un « réalisme politique » dans ses relations avec les États africains autoritaires, elle ne doit cependant pas abandonner son soutien aux acteurs démocrates qui luttent dans un processus de transition vers un changement de régime... qui peut sembler lointain.

4.8 Un nouvel ordre mondial

Pour défendre ses intérêts propres et promouvoir son modèle, ses normes et ses règles (politiques, financières, technologiques, numériques...), la Chine élargit son influence mondiale, en proposant une communauté de destin, afin de bâtir un nouvel ordre international alternatif, en compétition/confrontation avec celui de l'« Occident », dont les États-Unis sont les promoteurs⁴ et dont l'expansion est de plus en plus contestée.

La géopolitique pourrait se structurer progressivement autour de cette compétition d'universalisme, incitant les États à choisir leur camp, instaurant une scission de l'ordre international.

La Chine renforce ses relations bilatérales avec l'Afrique, ancrées dans les liens idéologiques qui remontent à l'époque où elle soutenait les mouvements anticolonialistes et antiapartheid ; en retour, le soutien de l'Afrique aux positions chinoises aux Nations Unies et dans d'autres organisations internationales (certaines présidées par des Africains) amplifie sa voix sur la scène mondiale. Les pays africains sont très jaloux de leur indépendance récente, ce qui conduit certains à prendre leurs distances vis-à-vis des anciennes puissances coloniales européennes.

Cette partition bipolaire n'est ni dans l'intérêt ni dans la perspective de l'UE et de la France, qui, au contraire, soutiennent un multilatéralisme efficace, un

4 Qui est aussi celui de l'Union européenne à bien des égards

ordre international fondé sur des règles, dont l'ONU constitue l'élément central.

Les États africains composent plus du quart de la représentation des nations à l'ONU ; l'Afrique représentera en 2050 plus du quart de la population mondiale ; d'où son ambition d'être un acteur et un partenaire fort et influent sur la scène internationale. La Chine, attachée à un modèle de gouvernance mondiale juste et équitable, a maintes fois réitéré sa demande de la réformer, afin de faire davantage participer les États émergents, notamment africains, et de leur donner un pouvoir de décision accru.

Cependant, l'engagement de la Chine en faveur du multilatéralisme, sa responsabilité inhérente à son rôle revendiqué de grande puissance et son respect des règles sont parfois sélectifs et fondés sur une interprétation différente, portant atteinte à la pérennité de l'ordre international. Ainsi, à l'assemblée générale des Nations unies, lors des votes des résolutions, proposées par l'UE, condamnant l'invasion de l'Ukraine, puis l'annexion des territoires du Donbass, la Chine s'est abstenue ; elle a été accompagnée par une quinzaine d'États africains invoquant un « non-alignement ».

Par son ambitieuse stratégie Global gateway et dans sa détermination à faire respecter un ordre international fondé sur des règles, l'UE doit, en Afrique, bâtir des partenariats stratégiques (à défaut de véritables alliances), bilatéraux ou mieux régionaux, en particulier avec les États africains qui ont reçu, en héritage d'États européens, des institutions et des langues parlées dans le monde entier.

Conclusion

Le continent africain est loin de former un ensemble homogène. Les 54 États qui le composent présentent une très grande diversité en termes de superficie, de démographie, de richesse, de gouvernance, de religion ou d'histoire. L'Afrique possède d'importantes ressources minières, énergétiques et agricoles qui expliquent la compétition que se sont livrées et continueront de se livrer des puissances étrangères pour les exploiter, profitant des faiblesses éducatives, industrielles et technologiques de ces États.

L'ensemble de la stratégie chinoise (en particulier les « *nouvelles routes de la soie* ») porte en germe un nouvel ordre économique et politique mondial, fondé sur des valeurs et des normes peu conformes à celles que l'UE défend et auxquelles elle est attachée.

La mise en application de cette stratégie en Afrique semble à première vue profitable à court terme aux pays cibles, mais elle présente des risques et des menaces sur le moyen ou le long terme : pour les pays africains d'une part, qui ne tirent pas tout le bénéfice qu'ils peuvent en espérer et s'exposent à une nouvelle dépendance et à une perte de souveraineté ; pour les pays européens et anciennement coloniaux d'autre part, qui y voient une perte de leur influence et de leurs parts de marché sur ce qui était, jusqu'à assez récemment, leur « pré carré ».

La progression rapide de la démographie, ainsi que les problèmes économiques, sécuritaires et alimentaires dont souffre l'Afrique, accentués par le dérèglement climatique, font peser des risques importants de migration massive, peu supportables pour les économies et les sociétés des États européens, principales destinations de ces vagues migratoires, la Chine n'étant pas concernée par ce phénomène. C'est l'une des principales raisons qui amènent l'Europe à s'intéresser à ce continent, et à participer à son développement et l'assister dans son ambitieux projet *Agenda 2063*.

Une nation européenne isolée ne peut pas contrer cette stratégie chinoise qui s'appuie sur des moyens financiers considérables. Seule une Europe unie peut réunir des moyens suffisants pour revenir à une situation plus équilibrée

dans sa relation avec le continent africain. Telle est la politique et la stratégie au niveau européen, à relayer par chacun des pays de l'UE, définie par la Commission européenne (*Global gateway*). Cependant, tous ses objectifs semblent handicapés par la volonté de conditionner sa politique au rapprochement de la culture africaine vers les valeurs européennes (droit de l'homme, démocratie...), faisant ainsi apparaître encore une fois l'Europe, aux yeux des Africains, comme une donneuse de leçons, dans un monde sensible aux sirènes qui dénigrent cette culture et ces valeurs. Même si cette approche est vertueuse, elle est maladroite, car elle brûle les étapes et elle ne devrait être qu'un but à atteindre à long terme, en instillant plutôt qu'en assénant ces idées et ces valeurs, par le biais de l'éducation et en tablant sur l'élévation progressive du niveau de vie et du développement économique.

Certains pays africains commencent à se rendre compte de l'impasse dans laquelle les mènent les actions de la Chine. L'Europe doit capitaliser sur ce sentiment d'insatisfaction, qui pourrait un jour se transformer en ressentiment de néocolonialisme, pour accroître ses actions en commençant par ces pays qui s'estiment malmenés.

L'UE doit conserver une méfiance vis-à-vis de la Chine et de sa politique africaine. De nombreux domaines donneront certainement lieu à des compétitions/confrontations avec l'UE ou ses membres, lorsque d'autres pourront donner matière à des coopérations ou à des participations croisées, complémentaires aux partenariats industriels ou interétatiques qu'il est important de lier directement avec des Africains.

De manière générale, l'UE doit accroître significativement la formation de cadres supérieurs civils et militaires, en particulier ceux des forces de sécurité.

Dans le domaine financier, ce n'est pas l'apport des sommes considérables chinoises qui est en question, mais ce sont leurs conditions d'attribution, sur lesquelles il faut mettre en garde les gouvernements qui les acceptent (et parfois les demandent) et œuvrer dans les instances internationales pour que la Chine et ses institutions financières se plient aux règles internationales. L'investissement européen peut être un complément important et intéressant.

Pour la réalisation d'infrastructures, qui est indispensable pour stimuler le développement économique, l'UE doit entrer en compétition, en se distinguant par la qualité et la fiabilité des réalisations et la plus grande participation des mains-d'œuvre locales.

L'Europe doit se démarquer de la Chine par des efforts sur la préservation des ressources naturelles, qu'elles soient énergétiques, minières ou biologiques. La Chine et l'Union européenne, complémentaires, doivent soutenir l'Afrique dans

sa transition verte, pour contribuer à lutter contre le réchauffement climatique.

S'agissant de l'aide humanitaire et sanitaire, la formation médicale sous un contrôle de qualité français ou européen dans des écoles régionales permettrait de maintenir un personnel africain dans son pays d'origine. La médecine traditionnelle chinoise et la médecine « occidentale » peuvent cohabiter.

Dans le domaine militaire, il paraît difficile de penser à des coopérations, excepté dans la lutte contre le terrorisme islamiste ou contre la piraterie maritime, ainsi que dans le cadre d'opérations onusiennes ou africaines de maintien de la paix. La compétition dans la vente des armements est déséquilibrée par le respect ou non des embargos.

Enfin, dans le domaine de l'influence, c'est clairement la confrontation qui s'impose. Face à la prolifération des instituts Confucius, il faut redynamiser les centres culturels, les écoles et les formations des États européens. Contre l'influence médiatique chinoise, les médias européens doivent contribuer à « l'instillation » de valeurs auxquelles l'UE souhaite que ses partenaires africains adhèrent. La compétition est ouverte dans l'énorme marché du cyberspace, où les besoins africains sont considérables ; les systèmes de communications sont aussi un enjeu, en tant que support de l'influence informationnelle.

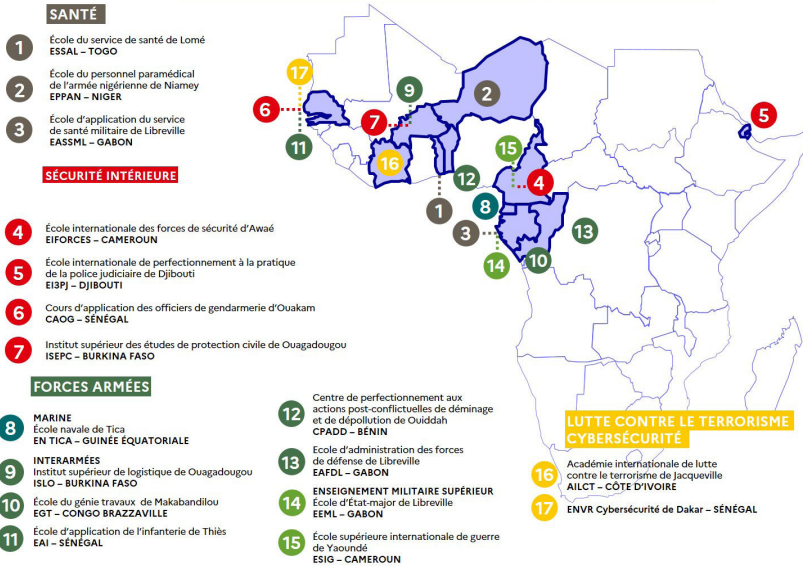
Dans tous ces domaines, il y a lieu d'être sélectif dans le choix des pays cibles de cette stratégie.

Face à la Chine (et d'autres puissances), dans l'évolution de l'ordre international, l'UE doit bâtir des alliances stratégiques avec les États africains de gouvernance démocratique.

Le plus important est de créer et de diffuser largement auprès des populations et des gouvernements africains un « narratif » étayé par des réalisations de qualité supérieure à ce que propose la Chine, venant ainsi démentir les insidieuses propagandes qui attisent et exacerbent le ressentiment à l'égard des anciens pays coloniaux, ce qui permettrait de redonner confiance dans la civilisation européenne.

Annexe

Le réseau des Écoles nationales à vocation régionale (ENVR)



Source MEAE

Bibliographie

1. Paul Charon & Jean Baptiste Jeangène Vilmer, *Les opérations d'influence chinoises, un moment machiavélien*, IRSEM, Octobre 2021
2. Deng Li, *Partenariat Chine-Afrique sur l'innovation numérique*, Forum sur le développement et la coopération d'Internet Chine-Afrique, 24 août 2021
3. Commission européenne & Haut représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *The global gateway*, 1^{er} décembre 2021
4. Sylvie Bermann & Elvire Fabry, *Construire l'autonomie stratégique de l'Europe face à la Chine*, Institut Jacques Delors, rapport N° 124, Décembre 2021
5. Commission européenne, *Vers une stratégie globale avec l'Afrique*, 9 mars 2020
6. Commission européenne & Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Relations UE — Chine, une vision stratégique*, 12 mars 2019
7. Union africaine, *Agenda 2063*, <https://au.int/fr/agenda2063>, mai 2013
8. Sommet Union européenne — Union africaine, *Une vision commune pour 2030*, 18 février 2022
9. Conseil de l'UE, *Boussole stratégique pour la sécurité et la défense*, 21 mars 2022
10. Forum international de Dakar, *Paix et sécurité en Afrique*, 5 et 6 novembre 2018
11. Louis Bertrand & Sary Zoghely, *Le positionnement de la Chine parmi les bailleurs en Afrique subsaharienne*, Direction générale du trésor, N° 292, Novembre 2021
12. Giovanni Faleg, *African spaces, the new geopolitical frontlines*, EUISS Chaillot paper N° 173, mars 2022
13. Giovanni Faleg & Carlo Palleschi, *African strategies, european and global approaches toward sub-saharian Africa*, EUISS Chaillot paper N° 158, Juin 2020
14. Union africaine, *Stratégie de transformation numérique pour l'Afrique*, 18 mai 2020
15. AACHEAr, *L'Afrique demain, développement et sécurité*, in *Géostratégie*

- et armement au XXI^e siècle*, Documentation française, Avril 2014
16. Ministère chinois du commerce, *China-Africa Cooperation Vision 2035*, 10 décembre 2021
 17. Giovanni Faleg, *African futures 2030*, EUISS Chaillot paper N° 164, février 2021
 18. National intelligence council, *Le monde en 2040 vu par la CIA, un monde plus contesté*, Équateurs document, Mars 2022
 19. Bernardo Mariani, *China's arms export to sub-saharian Africa*, IFRI pour DGRIS (Observatoire de l'Afrique centrale et australe) note N° 29, 2021
 20. Fund for peace, *Fragile states index*, 2021
 21. Groupe de réflexion sur l'armement et l'économie de défense, *Quels partenariats de la France dans le monde islamique ?*, <https://www.aed-ihedn.fr/>, Mars 2020
 22. Ministère des armées, *Rapport au parlement sur les exportations d'armement de la France*, Septembre 2022
 23. Emmanuel Macron, *Discours à la conférence des ambassadrices et des ambassadeurs*, Élysée, 1^{er} septembre 2022
 24. Forum sur la coopération sinoafricaine, *Plan d'action de Dakar (2022-2024)*, 30 novembre 2021
 25. Parti communiste chinois, *Les objectifs à long terme de la Chine pour 2035*, 30 octobre 2020
 26. Valérie Llobet, *Les sociétés militaires privées chinoises*, C2FR, Bulletin de documentation N° 24, août 2021
 27. Groupe de réflexion, *Les entreprises de services de sécurité de défense*, AACHEAr, juillet 2017
 28. Assemblée générale de l'ONU, *Partenariat international pour l'information et la démocratie*, 26 septembre 2019.
 29. Bureau d'information du Conseil d'État de la République Populaire de Chine, *La Chine et l'Afrique dans la nouvelle ère : un partenariat d'égalité*, 29 novembre 2021t
 30. Anne-Victoire Maizière, *Healthy China 2030*, Ambassade de France en Chine, 23 juin 2017
 31. Sonia Le Gouriellec, *Pourquoi l'Afrique est entrée dans l'histoire (sans nous) ?* Hikari, 4 novembre 2022

ESG,
SOUVERAINETÉ & RÉSILIENCE

Quelle place pour l'investissement privé ?

Offrir aux citoyens des voies d'engagement et penser la participation de la société civile au financement des industries de souveraineté et de résilience à l'aune des crises pandémiques, de la conflictualité hybride et du retour de la guerre de haute intensité. Ce financement privé doit permettre de dépasser les limites imposées par les équilibres des comptes publics.

Sous la direction de Damien Concé et Corinne Lagache

Auteurs

DAMIEN CONCÉ,

EMMANUEL BLOCH,

PAUL BOUGNOUX,

LIONEL BOURDIN,

OLIVIER BROCHET, Jean-Paul Costes,

BELTRAM DUMONTIER,

DOMINIQUE LAMOUREUX,

JEAN-BAPTISTE PESCHEUX,

KRYSTINE PIGUET,

PATRICE SARTRE,

CORINNE LAGACHE

Remerciements

Les auteurs remercient particulièrement :

Pierre Chabrol, Simon Desindes, Stéphane Mayer, Philippe Petitcolin, Emmanuel Pitron

« Faire converger les effets pour pouvoir culminer à bon escient »

(Précis de tactique générale **RFT 3.2.1** 2022)


**MINISTÈRE
DES ARMÉES**
Liberté
Égalité
Fraternité



PRÉCIS DE TACTIQUE GÉNÉRALE



RFT 3.2.1

Sommaire

Résumé	141
Abstract	143
Abrégé exécutif	145
Introduction	153
Établir autrement la confiance entre la société civile et les industries de souveraineté et de résilience	155
« Dérisquer » l'investissement dans les industries stratégiques pour la souveraineté et la résilience tout en offrant à ces pépites le support financier et technique qui leur manque	175
Conclusion générale	183
ANNEXE 1 — Développer les leviers européens du financement des PME/ETI stratégiques essentielles pour la souveraineté et la résilience	187
ANNEXE 2 — Créer une taxonomie européenne « Souveraineté et résilience »	194

Partie principale

Résumé

Les crises économiques, sanitaires, écologiques puis sécuritaires ont révélé les fragilités et réaffirmé les besoins essentiels de nos sociétés. Les attentes des Européens ont alors rapidement évolué et les notions de sécurité, de défense, de souveraineté, de réindustrialisation et de relocalisation sont revenues dans le débat public alors que la chute du mur de Berlin et une vision idyllique de la mondialisation les avaient jusqu'à présent occultées.

Mais par-delà ces crises qui peuvent être éphémères et successives, le monde occidental connaît une mutation de fond qui prend l'aspect de mutations sociologiques internes et du développement de conflictualités protéiformes.

Ces mutations s'incarnent dans la contestation des « autorités », la défiance vis-à-vis des tiers de confiance et une résistance aux organisations verticales et hiérarchiques.

Par ailleurs le développement des conflits hybrides, d'alliances interétatiques ambiguës, de concurrences intermittentes et d'interdépendances fragilisées crée un climat d'insécurité.

Enfin, l'opinion publique qui était la force des démocraties est devenue une fragilité lorsque les industries de souveraineté et de résilience sont les cibles de « *cognitive warfare* ».

Dans ce cadre, les prémices d'une réaction institutionnelle peuvent s'observer en Europe quand celle-ci affirme être sortie d'une « ère de la naïveté » ou lorsqu'elle adopte une boussole stratégique.

Mais il y a encore la place pour une proposition de réponse sociale qui permette à chacun d'agir pour ne pas subir.

Il manque une politique qui permette de répondre au sentiment d'incertitude, d'insécurité et de sidération par une proposition de participation directe des citoyens à la souveraineté et à la résilience de leur société.

Car il convient de tirer les leçons des ruptures d'approvisionnement de pro-

duits essentiels, mais aussi stratégiques et de l'irruption de la guerre en Europe pour réévaluer le poids relatif de chaque aspiration sociale dans le cadre du changement climatique.

Il convient enfin de lever les freins existants et d'imaginer des solutions innovantes permettant de répondre de manière agile aux prochaines crises.

À cet effet, il est proposé de construire la coopération public-privé en matière de financement des industries de souveraineté et de résilience sur la base de recommandations pratiques :

- ▶ Extension de la compétence de la Délégation parlementaire au renseignement ;
- ▶ Création d'un label «Souveraineté et résilience» ;
- ▶ Création d'un Institut « Souveraineté et résilience » pour la gestion de ce label
- ▶ Création d'un marché pour produits labellisés : fonds, livret, inclusion des actifs labellisés dans les actifs de placement des caisses de retraite, dans les fonds propres des compagnies d'assurance et au sein de tous les produits financiers bénéficiant d'un régime fiscal de faveur ;
- ▶ Création d'un régime de faveur pour les organismes de financement spécialisés « Souveraineté et résilience » leur permettant d'émettre des « obligations perpétuelles » bénéficiant de la garantie d'État ;
- ▶ Promotion, dans le cadre d'**InvestEU**, de la Boussole stratégique et des chantiers prioritaires définis par le sommet de Versailles des 10 et 11 mars 2022, d'un modèle de véhicules hybrides de financement des PME-ETI stratégiques européennes ;
- ▶ Développement d'une « Taxonomie Souveraineté et résilience » au sein de l'UE.

Abstract

The last financial, pandemic, ecological and security crises have revealed our fragilities and reassess our basic needs. The expectations of Europeans have rapidly evolved. Notions such as security, defence, sovereignty, reindustrialization and re-localization have returned into the public debate after their momentaneous eclipse due to the end of the Cold War and an overly optimistic view of globalization.

However, beyond these ephemeral and successive crises, the Western world is undergoing a fundamental change that takes the form of internal sociological mutations and the development of polymorphous conflicts.

These mutations take the form of a contestation of the notion of trusted “authorities”, or “third party” and a growing social resistance to vertical and hierarchical organizations.

Moreover, the development of hybrid conflicts, ambiguous interstate alliances, intermittent competition and weakened interdependencies have created a climate of global insecurity.

Finally, public opinion, which used to be the strength of democracies, has become a fragility when sovereignty and resilience industries are targets for “cognitive warfare”.

In this context, the beginnings of an institutional reaction can be observed in Europe when it claims to have “emerged from an era of naivety” or when it adopts a “strategic compass”.

Nevertheless, what is still missing is a policy that responds to people's feeling of uncertainty, insecurity and stupefaction with a proposal for their direct participation in the sovereignty and resilience of their community.

In addition, lessons must be learned from the past fail of strategic goods supply chain and the burst of war in Europe in order to reassess the relative weight of each social aspiration in the global climate change context.

Furthermore, unnecessary obstacles should be removed and innovative solutions must be considered to anticipate an agile response to the next un-

predictable crisis.

Therefore, we propose to build new cooperation in the field of sovereignty and resilience finding on the ground of the following practical recommendations:

- ▶ Extension of the competence of the French Parliamentary Delegation on Intelligence;
- ▶ Creation of a French “Sovereignty and Resilience” label;
- ▶ Creation of a French “Sovereignty and Resilience” Institute to manage this above-mentioned label;
- ▶ Creation of a French Financial Marketplace for labelled products;
- ▶ Creation of a preferential regime for “Sovereignty and Resilience” alternative investment funds, allowing them to issue “perpetual bonds” benefiting from the State financial guarantee;
- ▶ Promotion, within the framework of InvestEU, the Strategic Compass and the priority projects defined by the Versailles Summit of March 10 and 11, 2022, of a model of hybrid financing vehicles for strategic European SMEs;
- ▶ • Development of a “Sovereignty and Resilience Taxonomy” within EU.

Abrégé exécutif

La société civile est nécessairement actrice de sa souveraineté, ce qui constitue un levier politique de remobilisation et de renforcement de sa cohésion.

La succession des crises financières (2007-20012), terroristes (2012), sanitaires (2020), conflictuelles (2022) sur fond de crise écologique (dont une réponse est la mise en place de critères durables pour les activités économiques) rend manifeste le besoin de limiter nos dépendances, donc de réindustrialiser l'Europe, de relocaliser sur son territoire ou de développer les entreprises qui contribuent au maintien de la souveraineté et de la résilience industrielle, technologique, agricole, sanitaire et sociale. La société civile doit prendre toute sa part dans le financement d'une action qui participe à sa protection, à la défense de ses valeurs démocratiques, voire à sa survie.

Or, l'outil privé¹ de financement des actifs stratégiques essentiels de la souveraineté et de la résilience est aujourd'hui quasi-inexistant ou, lorsqu'il existe, insuffisamment capitalisé, car ce secteur est largement déconsidéré auprès des acteurs privés de marché.

En effet, une conjonction de :(i) méfiance des populations vis-à-vis des autorités et des corps intermédiaires ; d'hostilité des normes privées, voire institutionnelles, de « finance durable » vis-à-vis des industries de défense ; (ii) d'absence de produits financiers dédiés et de structures d'investissements visant à protéger et garantir le développement des entreprises stratégiques essentielles à la souveraineté et à la résilience au détriment d'une rentabilité financière « de marché », semblent aujourd'hui entraver la participation de

1 Il n'est pas ici fait référence aux initiatives sectorielles publiques du type Definvest, fonds innovation défense, fonds d'investissement aéronautique, ... dont soit la capitalisation est essentiellement publique, soit la vocation est plus large que les seules activités stratégiques essentielles, soit la stratégie d'investissement interdit les prises de participation majoritaire, le *build-up* ... et autres critères évoqués infra.

l'investissement privé à cette œuvre de « salut public ».

Le déploiement de cet outil nécessite la revivification d'un pacte collectif d'intérêts à défendre.

Si le terme de « souveraineté » est jugé plutôt positivement en Europe², il ne suffit pas à lui seul pour susciter un engouement irrésistible des investisseurs, des épargnants et des acteurs de marchés.

En effet, d'une part les mécanismes de formation du consensus social sont en évolution et s'accommodent plus difficilement des arguments d'autorité et des structures hiérarchiques tout en laissant une part plus grande à l'émotion et à l'influence d'une doctrine mêlant la notion de « dividendes de la paix » au développement d'une éthique de conviction (cancel culture) excluent le secteur de l'armement de la sphère des actions collectives valorisées (finance durable...).

En matière de « défense » - élément essentiel de la souveraineté et de la résilience d'une société comme le rappelle le conflit ukrainien (2022) - il convient pour desserrer ces freins et, à titre préalable, d'invalider l'argument majeur provoquant l'aversion des acteurs sociaux vis-à-vis des industries d'armement et qui, par capillarité, touche tout le secteur de la défense : l'opacité et l'absence de contrôle par la représentation nationale des opérations d'exportation d'armement essentielles à la survie économique de cette industrie stratégique.

Cette « Mère des batailles » étant menée, il faudra construire la confiance entre la société civile et des industries de souveraineté et de résilience, entendues au sens large (technologique, numérique, sanitaire, alimentaire, sécuritaire) en prenant en considération les aspirations sociales contemporaines et en adoptant de nouvelles formes d'élaboration de consensus.

Il conviendra aussi de créer un écosystème complet favorable à l'engagement direct des citoyens dans le financement de la sécurité et de la résilience de leur société. Pour cela, il pourrait être envisagé de favoriser la création de véhicules hybrides d'investissements qui poursuivront un but d'intérêt général avec des moyens privés et disposeront des ressources humaines nécessaires à la sélection et l'accompagnement des entreprises stratégiques essentielles.

Ces véhicules pourront alors générer les produits financiers « dérisqués » répondant aux aspirations économiques légitimes des particuliers et des investisseurs institutionnels participant au financement de la souveraineté et de la résilience.

2 https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2021-03/rapport_ipsos_-_enquete_sur_la_souverainete_europeenne.pdf

Propositions

Compte tenu de l'interdépendance en matière de normes et pratiques financières entre l'échelon national et l'échelon européen, il est suggéré six propositions de modification législative et réglementaire françaises et deux propositions d'actions européennes en faveur du financement privé de la souveraineté et de la résilience.

Les six recommandations pratiques figurent sur les pages qui suivent.

► **1. Extension de la compétence de la Délégation parlementaire au renseignement au « *Contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière d'exportation de matériel de guerre* »**

L'un des arguments récurrents justifiant l'exclusion des industries d'armement de la « finance durable » serait l'opacité des contrats d'exportation d'armement, leur manque de contrôle démocratique, voire leur inadéquation avec des traités internationaux auxquels la France n'est pas forcément partie.

Se pose alors la question de la légitimité démocratique de l'institution qui entend juger de l'opportunité d'une opération en lien avec la souveraineté nationale. Or, ni les ONG ni les cours de justice¹ ne disposent de cette légitimité qui repose seulement, selon les dispositions de l'article 3 de la Constitution, entre les mains des personnes élues² dans le cadre des institutions de la République et en particulier les membres du Parlement³.

Face à une question similaire qui s'est posée en ce qui concerne le contrôle des opérations de renseignement, il a déjà été créé une *Délégation parlementaire au renseignement*, dont le fonctionnement semble à ce jour demeurer exempt de critique.

Une solution pourrait consister en l'extension de la compétence de cette *Délégation parlementaire* au « *contrôle parlementaire de l'action du gouvernement en matière d'exportation de matériels de guerre* ».

Ce qui constituerait une solution d'équilibre entre les exigences de transparence et de contrôle démocratique et les impératifs de protection du secret, d'efficacité stratégique et renforcement de la souveraineté.

1 <https://www.amnesty.fr/presse/la-cpi-doit-enqueter-sur-les-dirigeants-dentreprise>

2 <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1976/7671DC.htm>

3 <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1976/7671DC.htm>

► 2. Création d'un Label « Souveraineté et résilience »

Les enjeux liés au périmètre de la « finance durable » se fondent sur la concurrence entre des labels essentiellement « privés » et internationaux. Cette dérégulation et privatisation du droit est due à l'activisme de certaines « parties prenantes » et à leur vitesse de réaction qui leur a permis de proposer des « standards » avant que la puissance publique ne s'empare de ces questions.

Or, quand il s'agit de questions d'intérêt général - telles que la protection du climat, de l'environnement, de la sécurité collective, de la souveraineté - ces acteurs privés et internationaux ne disposent ni de la représentativité démocratique qui fonde la légitimité ni de la capacité à établir l'équilibre entre des intérêts contradictoires nécessaires à l'élaboration de « règles de droit ».

Il n'appartient donc qu'aux autorités publiques légitimes d'établir les normes et les labels qui favorisent le *bien commun* et évitent les dérives délictuelles telles que les discriminations, les boycotts... À ce propos, il convient d'évoquer la proposition de loi du 15 mars 2022 qui vise à « interdire l'usage des labels financiers excluant les entreprises du secteur de la défense¹ » qui constitue un pas dans ce sens.

Parce que chaque label peut avoir des effets délétères involontaires sur d'autres préoccupations essentielles à la sauvegarde de la société (ex. réchauffement climatique vs protection sociale vs risque sanitaire vs risque alimentaire vs risque sécuritaire...) ; il appartient au législateur de définir le périmètre exclusif de chaque label et ses interactions avec les autres en fonction du consensus majoritaire dégagé par la représentation nationale.

C'est dans ce cadre et au vu de l'évolution des critères juridiques relatifs à la responsabilité sociale/sociétale et environnementale (RSE) des entreprises, à l'investissement socialement responsable (ISR), et aux critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG), qu'il est proposé de créer un label « Souveraineté et résilience » permettant de garantir la protection et de favoriser le développement des entreprises qui contribuent au maintien de la souveraineté et de la résilience industrielle, technologique, alimentaire, sanitaire et sociale.

1 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b5161_proposition-loi#

► **3, Création d'un Institut « Souveraineté et résilience » propriétaire du label et chargé de l'administrer**

En s'inspirant des rapports parlementaires et du ministère des finances sur l'avenir du label ISR, il est proposé de créer, auprès du Premier ministre, un institut Souveraineté et résilience pour détenir la propriété du label ; assurer son évolution sur des fondements scientifiques, objectifs et consensuels et gérer le « label » ainsi que son écosystème.

La vocation de cet institut, en faisant participer à son comité de gouvernance des institutions et des représentants d'intérêts divergents, et en faisant siéger au sein de son comité scientifique une large variété de centres de recherches spécialisés, sera de constituer le forum permettant à des professionnels d'échanger sans enfreindre la réglementation relative aux ententes de marché et de dégager des « consensus majoritaires » entre acteurs autonomes répondant aux aspirations de la société pour les modèles de prise de décision horizontaux et holistiques.

Il appartiendrait en outre à cet Institut d'assurer la communication autour de ce label ainsi que son rayonnement vis-à-vis des milieux professionnels, comme de la société civile, tant sur le plan national qu'au niveau européen ou international.

Enfin, dans la mesure où le label donnerait lieu au règlement de redevances, l'Institut pourra développer une indépendance financière qui lui permettra d'assumer ses missions de gestion du label, de formation et de contrôle des auditeurs du label, de recherche et de communication.

► **4, Création d'un « marché » pour les produits labélisés
« Souveraineté et résilience »**

La création d'un label ne permettra pas à lui seul de permettre la participation de l'investissement privé au financement des entreprises stratégiques essentielles à la souveraineté et à la résilience. Encore faut-il ouvrir le marché de l'épargne et de l'investissement privé aux produits labélisés « Souveraineté et résilience ».

À cet effet, il est proposé de s'inspirer des produits existants pour créer : (i) un Fonds commun Souveraineté et résilience (FCSR) ; (ii) un Livret Souveraineté et résilience (LSR) et (iii) d'inclure un pourcentage déterminé d'actifs labélisés « Souveraineté et résilience » dans les actifs de placement des caisses de retraite et dans les fonds propres des compagnies d'assurance, mais aussi (iv) au sein de tous les produits financiers distribués en France bénéficiant d'un régime fiscal de faveur.

► **5, Développement d'un modèle de véhicule hybride d'investissement sectorisé**

À rebours d'une démarche descendante illustrée par les propositions ci-avant, il est aussi proposé, pour : (i) répondre aux besoins d'accès au crédit ; (ii) pour répondre à ceux d'accompagnement financier et de mentorat ; (iii) pour relever les défis de l'industrialisation 4.0, des restructurations, des croissances externes ; (iv) pour satisfaire le besoin de stabilité de l'actionnariat ; pour (v) assister les porteurs de projets de réindustrialisation, de relocalisation de briques technologiques ou d'entreprises stratégiques essentielles à la résilience et à la souveraineté industrielle, technologique, agricole, sécuritaire ou sanitaire ; de tirer des leçons (a) du rapport Tibi et (b) des exemples étrangers pour favoriser la création de véhicules hybrides d'investissement sectorisés.

Ces véhicules, sans équivalent aujourd'hui, pourraient sur le long terme cumuler soutien financier et mentoring adaptés aux besoins des PME, ETI et startups stratégiques en prenant la forme d'organismes de financement spécialisé (OFS) pour administrer les fonds alloués à la réindustrialisation, la relocalisation et le développement des entreprises essentielles à la souveraineté et à la résilience.

► **6, Soutien au développement par ces OFS d'obligations perpétuelles avec garantie d'État labellisées « Souveraineté et résilience »**

À la jonction des mouvements descendants (proposition n°4) et ascendants (proposition n°5) se trouve la nécessité de développer un produit financier dérisqué disposant d'une rentabilité de marché susceptible de faire le trait d'union entre la volonté des investisseurs et celle des épargnants de participer au financement de la résilience de la société et de la sauvegarde de leurs valeurs démocratiques ainsi que la nécessité de n'investir que sur des produits financiers proposant un bénéfice risque/rentabilité de « bon père de famille ».

Afin d'atteindre cet objectif, il est proposé que les OFS émettent des obligations perpétuelles avec garantie d'État dont la labellisation « Souveraineté et résilience » favorisera l'inclusion de ces produits labialisés au sein des produits financiers distribués en France et bénéficiant d'un régime fiscal de faveur - dans le respect des règles prudentielles applicables aux institutions financières (Bâle III).

Enfin il est proposé d'agir au niveau européen :

► 7. Faisant la promotion dans le cadre d'*InvestEU*, de la *Boussole stratégique* et des chantiers prioritaires définis par le sommet de Versailles des 10 et 11 mars 2022 d'un modèle de véhicules hybrides de financement des PME-ETI stratégiques européennes ; (annexe 1)

► 8. En soutenant le développement au sein de la Commission d'un projet de « Taxonomie Souveraineté et résilience ». (annexe 2)

Introduction

Après les vagues d'attentats, la submersion de la pandémie et le retour des conflits de haute intensité sur le sol même de l'Europe, la perception par la société civile des notions de souveraineté et de résilience change.

Par ailleurs, nos sociétés sont aussi parcourues par des courants puissants qui favorisent des activismes et poussent les particuliers à souhaiter changer le monde, en modifiant leurs propres habitudes de consommation. Ce qui conduit les industries à adapter leurs comportements.

Enfin, la révolution technologique numérique — qui provoque le remplacement du centralisme hiérarchique par une organisation décentralisée et holistique et se nourrit de la « perte de confiance » dans les « autorités » et d'une revendication à toujours plus de démocratie directe — favorise la « remise en cause » de consensus anciens.

Parmi eux : l'efficacité des choix politiques précédents qui ont affecté l'existence même des briques technologiques et industrielles stratégiques essentielles à la souveraineté ou à la résilience de la Nation.

Ainsi, après les traumatismes liés à la découverte des fragilités insoupçonnées de notre société consécutives aux terrorismes, aux confinements et à l'irruption de la guerre entre États à nos frontières, la revendication d'une éthique de conviction qui exclut des financements privés (et par capillarité de certains financements européens) les industries de souveraineté et de résilience de nos états, apparaît de plus en plus déconnectée de la réalité.

Alors comment concilier, d'une part, les aspirations de nos concitoyens à participer directement, par leur épargne, ou indirectement - par le fonds de garantie de leurs caisses de retraite ou le fonds de réserve de leurs assurances — au financement de leur sécurité, de la souveraineté de leur État, de la protection des valeurs démocratiques de leur société avec, d'autre part, leurs exigences de respect de standards éthiques, environnementaux, sociaux, leur méfiance vis-à-vis d'autorités centralisées ; leur demande de transparence ?

Cette démarche se fonde sur deux piliers :

- le premier concerne la confiance que nos concitoyens peuvent avoir dans nos industries de défense (éléments essentiels à l'existence même de l'État) et la nécessité d'arbitrer entre de multiples priorités (sécurité, santé, alimentation, écologie...) en faveur d'un Bien commun (I) ;
- le second concerne les modalités générales de participation de la société civile au financement des industries de souveraineté et de résilience, mais aussi les modalités pratiques de mobilisation de l'investissement privé pour accompagner le financement des industries et secteurs (agriculture, énergies...) stratégiques essentiels à la souveraineté et à la résilience dans des secteurs et selon des modalités que le marché actuel n'aborde pas (II).

Établir autrement la confiance entre la société civile et les industries de souveraineté et de résilience

Les enquêtes d'opinion successives confirment et montrent que nos sociétés vivent dans une défiance grandissante et permanente vis-à-vis des autorités centrales et que cette défiance s'étend jusqu'aux corps intermédiaires³.

Ce mouvement touche tout l'occident. Il remet en cause la notion même de « tiers de confiance » et se trouve à l'origine de la création des technologies de registres distribués (Blockchain, Cryptoactifs).

En effet, quand, lors de la crise des subprimes, des institutions financières que l'on croyait indestructibles ont été balayées en quelques jours ; quand des États se sont retrouvés en faillites (Argentine, Grèce, Chypre) ; quand des institutions de contrôle (*tiers de confiance*) ont failli (Enron, Lehman Brothers...), il est apparu à certains que les autorités centrales n'étaient pas dignes de confiance.

Par ailleurs, la généralisation des pratiques « d'ingénierie sociale⁴ » de nudge⁵, en matière politique, publicitaire et frauduleuses (hacking...) a développé dans

3 <https://www.sciencespo.fr/cevipof/fr/content/le-barometre-de-la-confiance-politique.html>

https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr/cevipof/files/CEVIPOF_confiance_10ans_CHEURFA_CHANVRIL_2019.pdf

4 Edward Bernays, *Propaganda*, H. Liveright, New York, en 1928
version française *Propaganda*, Zones / Éditions La Découverte, Paris, 2007

<https://www.franceculture.fr/societe/comment-le-nudge-a-envahi-lespace-public>

5 Richard H Thaler, Cass R. Sunstein, « Nudge, comment inspirer la bonne décision », Etude (Poche) 2012

certaines catégories de la population une méfiance et une aversion aux « tiers de confiance » pouvant aller jusqu'au « complotisme⁶ ».

Pour répondre à cette « angoisse », ces communautés ont cherché à établir des organisations « *trust less* », pouvant fonctionner sans « tiers de confiance » ni « autorité centrale », mais en développant un système « objectif » permettant la reconstitution de la « confiance » par l'usage d'un consensus majoritaire d'entités réfractaires « *by design*⁷ » aux manipulations.

C'est ainsi que les communautés « geek » se sont appuyées sur « *le problème des généraux byzantins*⁸ » pour réinventer une démocratie réfractaire à la fabrique du consentement⁹ et donner vie à la devise de Proudhon : « *L'ordre sans le pouvoir* » ce qui génère une révolution numérique dont nous découvrons à peine les effets.

Or, cette révolution numérique qui remplace les organisations verticales, centralisées et hiérarchisées par des organisations horizontales, holistiques et égalitaires ne restera pas cantonnée à son seul domaine d'origine.

D'ailleurs aucune révolution technologique n'est restée sans influence sur l'organisation sociale et politique. C'est la révolution industrielle qui a, par exemple, généré l'exode rurale, modifié les habitudes de consommations, le périmètre de la famille, fait éclore les régimes politiques des démocraties libérales ...

De même aujourd'hui, cette révolution de la méfiance vis-à-vis des autorités centralisées touche aussi les industries de souveraineté et de résilience. En effet, les arguments d'autorité ne fonctionnent plus et l'appel à la grandeur de l'État, laisse indifférente une opinion publique qui conteste de plus en plus l'idée même de « raison d'État ». Cette contestation peut être le fait de citoyens ou de groupes de pression nationaux, mais également étrangers à l'indépendance questionable.

Ainsi la *World Peace Foundation* vise spécifiquement le cas de la France en publiant le 1er avril 2022, alors qu'il est demandé aux pays de l'Union européenne

6 Peltier, M. & Naessens, J. (2022). Histoire d'un phénomène contemporain aux racines lointaines.... Alternatives Non-Violentes, 202, 2-5. <https://doi.org/10.3917/anv.202.0002>

7 Pour s'assurer que les acteurs sont de « bonne foi », la communauté blockchain a forgé les notions de preuve de travail (*Proof of Work- PoW*) et de preuve d'enjeu (*Proof of Stake – PoS*) pour entraver l'action d'acteurs malveillants : <https://cryptoast.fr/difference-pos-proof-of-stake-et-pow-proof-of-work/>

8 <https://viresinnumeris.fr/ probleme-generaux-byzantins/>

9 Edward Herman, Noam Chomsky "Fabriquer un Consentement, la gestion politique des médias de masse" Investig'action 2018

de fournir des armes à l'Ukraine en guerre¹⁰, une étude intitulée : « *Weaponized storytelling à la française: Demystifying France's narratives around its arms export policies* »¹¹ qui conteste la « validité » des justifications françaises de la régularité des exportations de matériels de guerre par la France.

Il en découle une expansion des phénomènes d'exclusion qui peuvent se fonder sur une éthique de conviction¹² qui refuse toute compromission avec des valeurs que Nietzsche qualifierait sans doute volontiers de « moraline¹³ », que cela prenne le nom de « wokisme¹⁴ » ou de « finance durable ».

Malgré ses oripeaux modernes, cette opposition est immémoriale.

On en retrouve la trace chez Tertullien (150-220) qui dénie aux soldats la possibilité d'être chrétiens dans un monde où ceux-ci sont minoritaires et peuvent laisser la charge d'assurer la sécurité publique aux autres. Or, cent ans après sa mort, la victoire du pont Milvius et l'édit de Milan (313) changent la donne. Il faut alors composer avec le réel, ce qui conduit au développement de ce que l'on appellerait aujourd'hui une « éthique de responsabilité » développée par Saint Augustin (354 – 430), puis par Nicolas Ier dans sa réponse aux Bulgares (*L'homme tenterait Dieu s'il ne préparait pas lui-même les armes pour sa défense et celle de son pays* » ; 867, *Responsa ad consulta Bulgarum*) et enfin Saint Thomas d'Aquin (1225 – 1274) avec la conceptualisation de la notion de « guerre juste ».

On pourrait dire que les positions iréniques, le déploiement d'éthiques de conviction siéent bien aux époques où l'on peut remettre une partie de sa sécurité entre les mains d'autrui pour un coût acceptable, mais dès lors que l'on ne peut compter que sur ses propres forces et que le risque d'atteinte des intérêts vitaux ou de conflictualité s'accroît, on assiste au retour d'éthiques de responsabilités.

Or, ces attitudes de « temps de paix » — car une paix persiste en Europe occidentale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale — ont subi récemment les coups de boutoir du « réel » sous la forme des vagues d'attentats, de la

10 <https://blog.leclubdesjuristes.com/la-fourniture-darmes-a-lukraine-quel-cadre-en-droit-de-lunion-europeenne/>

11 "Weaponized storytelling à la française: Emma Soubrier, *Demystifying France's narratives around its arms export policies*," (World Peace Foundation, April 1, 2022). <https://sites.tufts.edu/wpf/defense-industries,-foreign-policy-and-armed-conflict-french-study/>

12 Tenzer Nicolas, Éthique de responsabilité et éthique de conviction : l'intellectuel et le politique dans les démocraties modernes, dans : *Pour une nouvelle philosophie politique*, sous la direction de Tenzer Nicolas. Presses Universitaires de France, « Quadrige », 2007, p. 103-124. URL : <https://www.cairn.info/--9782130560302-page-103.htm>

13 <https://hal.univ-reunion.fr/hal-02486481/document>

14 <https://youtu.be/qaHLd8de6nM>

submersion pandémique et du retour des conflits de « haute intensité » sur le sol européen.

Il en découle une redécouverte du tragique de l'Histoire, sans doute la fermeture de la parenthèse des « dividendes de la paix » consécutifs à la chute du mur de Berlin et concomitamment à l'affaissement du pacte de Varsovie et l'abandon définitif de la version de Fukuyama de la thèse de la « fin de l'Histoire¹⁵ ».

Cela ne pourra déboucher que sur le retour d'une éthique de responsabilité qui intègre les aspirations de notre temps à un autre mode de fabrication du consensus moins centralisé, moins hiérarchisé. Et cela devra se matérialiser dans des modes de gouvernance générant confiance et légitimité par l'usage de ressorts adaptés. Car comme le souligne Max Weber dans *Le savant et le Politique* : « *L'éthique de la conviction et l'éthique de la responsabilité ne sont pas contradictoires, mais elles se complètent l'une l'autre et constituent ensemble l'Homme authentique, c'est-à-dire un Homme qui peut prétendre à la vocation politique*¹⁶ ». D'ailleurs on retrouvait déjà cette position dans le discours présidentiel sur la stratégie de défense et de dissuasion du 7 février 20¹⁷.

Néanmoins, on ne fera pas l'économie de la reconstruction d'un consensus sur de nouvelles bases en ce qui concerne les industries de défense si l'on souhaite bâtir sur des fondations saines et solides la participation de la société civile au financement direct de ces industries stratégiques essentielles à la souveraineté et à la résilience.

Si l'on applique la méthode cartésienne à la reconstruction d'un tel consensus, il nous faut poser au moins deux postulats :

- i. Aucune autorité centralisée démocratique ne bénéficie encore d'une légitimité absolue et le respect des règles n'est pas une garantie d'action vertueuse ;
- ii. La souveraineté n'est pas l'autarcie, mais des interdépendances maîtrisées, car nous sommes désormais au fait des accidents de la mondialisation et la diversité des approvisionnements ne peut plus être considérée comme une garantie suffisante.

15 Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier Homme*, Flammarion 1992

16 https://books.google.fr/books?id=Bm2bDwAAQBAJ&newbks=0&printsec=frontcover&pg=PA135&dq=%C3%A9thique+de+conviction+responsabilit%C3%A9&hl=en&redirect_esc=y#v=onepage&q=%C3%A9thique%20de%20conviction%20responsabilit%C3%A9&f=false

17 <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27eme-promotion-de-lecole-de-guerre>

i. Aucune autorité centralisée démocratique ne bénéficie d'une légitimité incontestée et le respect des règles n'est pas une garantie d'action vertueuse

Les exemples de faillite des autorités de contrôle mises en exergue à l'occasion des crises financières¹⁸, écologiques (Gazprom/Nord Stream/WWF-BUND-NABU¹⁹) ou sanitaires (Lactalis, Ehpad...²⁰) ont entaché la réputation autant des autorités publiques, que des agences de notation privées et d'une manière générale des « tiers de confiance » chargés d'assurer de manière infaillible le fonctionnement régulier du système.

Par ailleurs, depuis Nuremberg²¹, nous savons que le respect d'une règle ou d'un ordre n'est plus susceptible d'exonérer d'une responsabilité. Aussi, même si l'armement fait l'objet d'une interdiction de principe de commerce et que ses exportations ne se font qu'au terme d'une procédure et avec l'autorisation expresse de l'état, la légitimité même de l'opération pourrait toujours être questionnée puisque l'autorité publique ne saurait être *per se* infaillible.

Cette question des exportations d'armement est centrale parce que le seul marché national et/ou européen est insuffisant pour que les industries de défense européennes puissent être viables économiquement, innovantes ou seulement en mesure de conserver leurs savoir-faire. Ces industries ont donc un besoin vital d'exporter, ce qui n'est pas le cas de leurs concurrentes russes ou chinoises. C'est l'une des raisons pour lesquelles la légitimité des ventes de matériels de guerre est contestée de manière récurrente par différents acteurs.

Mais qui peut légitimement questionner la justification et l'opportunité de ces décisions qui intéressent l'intérêt supérieur de la Nation, puisqu'aucune institution ou ONG n'est légitime à le faire dans la mesure où (i) elles ne représentent que des « conceptions » (corpus idéologique) et des intérêts particuliers (ceux de leurs membres) et (ii) ne sont pas exemptes de soupçons de manipulations (cf. supra) ? Et que la notion même de « tiers de confiance » est aujourd'hui contestée²² ?

18 <https://www.lesechos.fr/2002/10/enron-ou-comment-le-modele-est-devenu-un-scan-dale-planetaire-1056784>

19 <https://www.contrepoints.org/2022/03/04/422715-des-ecologistes-ont-ils-ete-finances-par-le-gouvernement-russe>

20 <https://www.agefi.fr/asset-management/actualites/hebdo/20220210/affaire-or-pea-l-absence-standards-fausse-notation-337214>
<https://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/apres-laffaire-or-pea-quelle-credibilite-pour-les-notations-extra-financieres-1383854>

21 Procès de Nuremberg 20 nov. 1945 – 1 oct. 1946

22 <https://www.lemonde.fr/blog/binaire/2018/09/21/blockchain-publique-la-fin-des-tiers-juridiques-de-confiance/>

Il y a donc ici un paradoxe (aucune décision n'est incontestable et aucun acteur n'est légitime pour contester) dont la solution semble devoir être cherchée dans le droit constitutionnel.

En effet, dans une démocratie, la seule légitimité provient du peuple par l'élection.

En France, les demandes de licence, individuelles ou globales, d'exportation ou de transfert des matériels militaires²³ sont instruites par la commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre (CIEEMG). Cette commission, présidée par le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), réunit des représentants du ministère chargé de la défense (EMA/DGA/DGRIS), du ministre chargé des affaires étrangères, du ministre chargé de l'économie. La décision prise par le Premier ministre après avis de la CIEEMG est ensuite notifiée aux douanes (DGDDI) qui délivrent, en cas d'acceptation, la licence.

La question vient donc du lien entre le personnel chargé de prendre la décision et le suffrage populaire. Or, le Premier ministre, auteur de la décision, représentant la majorité des députés et étant responsable devant le parlement, la qualité démocratique de la décision est établie.

En outre, cette organisation ne saurait être valablement contestée en droit international dans la mesure où l'article 4 paragraphe 2 du Traité européen dispose « La sécurité nationale reste de la seule responsabilité de chaque État membre²⁴ », et l'article 2.7 de la Charte des Nations unies dispose : « *Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État ni n'oblige les membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; (...)*²⁵ »

Pendant cette situation est toujours contestée. Certains évoquent le fait que ces décisions étant prise par le pouvoir exécutif sans implication particulière de la représentation nationale (contrôle a posteriori de droit commun) implique que le lien entre des décisions aux conséquences éthiques qui engagent la Nation et la source de la légitimité démocratique²⁶ est distendu.

23 https://www.ixarm.com/sites/default/files/documents/fiches_guide_CTRL_export_armt_31_05_2016.pdf

24 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M004>

25 <https://www.un.org/fr/about-us/un-charter/full-text>

26 <https://sites.tufts.edu/wpf/defense-industries,-foreign-policy-and-armed-conflict:-french-study/>

Cette situation est assez comparable à celle que connaissait le monde du Renseignement avant 2007²⁷ et la création de la Délégation parlementaire au renseignement commune à l'Assemblée nationale et au Sénat. Cette délégation a pour mission de « *Suivre l'activité générale et les moyens des services de renseignement. À cet effet, elle peut entendre le Premier ministre, les ministres concernés, le secrétaire général de la défense nationale et les directeurs de ces services.*

« *Ses travaux sont couverts par le secret de la défense nationale. Chaque année, elle établit un rapport public dressant le bilan de ses activités. Elle peut également adresser des recommandations et des observations au président de la République et au Premier ministre* ».

Aussi, afin de clore le débat de la légitimité des décisions d'exportation, il pourrait être envisagé — à l'occasion d'une prochaine loi de programmation militaire, comme ce fut le cas avec la loi de programmation militaire 2014-2019 du 18 décembre 2013 — d'étendre les prérogatives de la **Délégation parlementaire au renseignement commune à l'Assemblée nationale et au Sénat** au « *Contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement en matière d'exportation de matériel de guerre* ».

D'un point de vue pratique, cette situation serait peut-être plus adaptée aux contraintes spécifiques liées aux marchés de matériels de défense dans le cadre d'une intense concurrence internationale (publicité...) qu'un contrôle *a posteriori* d'une commission de l'Assemblée nationale ou du Sénat.

D'un point de vue éthique, cela permettrait à la France, à ses industriels, à ses investisseurs... d'opposer à leurs détracteurs une double validation démocratique de décisions souveraines : (i) la qualité de représentant de la majorité des députés de l'auteur de la décision et (ii) le contrôle de celle-ci par une délégation parlementaire représentant les deux chambres.

ii. La souveraineté n'est pas l'autarcie, mais des interdépendances maîtrisées.

La crise sanitaire et la crise en Ukraine enseignent un nouveau type de leçons à l'heure d'une mondialisation contestée : la souveraineté n'est pas l'autarcie²⁸,

27 Loi n° 2007-1443 du 9 octobre 2007.

28 <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/clement-beaune-la-souverainete-ce-n-est-pas-l-autarcie-20210108>

mais plutôt des dépendances choisies en matière d'approvisionnements stratégiques²⁹ et sécurisées par des intérêts réciproques³⁰.

Certes, la sécurisation des approvisionnements stratégiques doit commencer par un renforcement *ad intra* et l'établissement d'un trinôme « Administrations - Entreprises - Politique » comme le recommandent Léa Boudinet et Nour Khater dans un rapport de La Fabrique Défense de 2021³¹.

Mais il ne peut être fait abstraction de l'aspect nécessaire de la diplomatie dans la sécurisation des approvisionnements.

En effet, en situation de crise les pays peuvent refuser d'exporter les produits qu'ils jugent essentiels³². Ce fut le cas pour les vaccins anti-covid de la part des USA³³, de l'Inde³⁴... Dans ce cadre, seules des négociations diplomatiques s'appuyant sur des intérêts communs, voire d'autres codépendances sont essentielles.

C'est pourquoi, en se fondant sur la maxime gaullienne « *Les États n'ont pas d'amis, ils n'ont que des intérêts* », l'exportation des matériels militaires et l'organisation de dépendances technologiques constituent un outil essentiel de souveraineté dans la mesure où elles constituent autant de leviers de négociation.

En conséquence, la constitution et l'usage de ces leviers ne sauraient être soumis à d'autre contrôle que celui de la représentation nationale, ce qui plaide de nouveau pour l'intégration du contrôle des exportations des matériels stratégiques à l'actuelle Délégation parlementaire au renseignement. Toutefois, si elle semble être une condition nécessaire, l'extension des compétences de la Délégation parlementaire au Renseignement ne saurait suffire pour établir et promouvoir la confiance entre la société civile et les industries de souveraineté et de résilience.

D'une part, parce que malgré le fait qu'une telle Délégation parlementaire publie un rapport d'activité, celui-ci se prête assez mal à une large communication (i.e. caractère nécessairement allusif du contenu et contraintes légitimes de « secret » défense ou plus simplement de secret des affaires).

29 https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/en-pratique/etudes-et-statistiques/themas/thema_1_vers_une_securisation_des_approvisionnement_strategiques.pdf

30 <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/soutenabilites-axe-interdependance-avril-2020.pdf>

31 https://www.la-fabrique.fr/wp-content/uploads/2021/11/D16-Comment-securiser-nos-approvisionnement-strategiques_web.pdf

32 <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11551>

33 <https://www.la-croix.com/Sciences-et-ethique/Joe-Biden-soppose-lexportation-vaccins-AstraZeneca-vers-IEurope-2021-03-14-1201145503>

34 https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/03/25/face-a-une-nouvelle-flambee-epidemie-sur-son-sol-l-inde-suspend-l-exportation-du-vaccin-astrazeneca_6074412_3244.html

Et d'autre part, parce que l'objet de cette délégation parlementaire est de « contrôler les contrôleurs » et non de valoriser la conformité d'un produit, d'une entreprise, d'une valeur mobilière ou tout autre instrument financier ou service d'investissement à des normes éthiques considérées.

Aussi, en s'inspirant des dernières réflexions³⁵ relatives au label Investissement socialement responsable³⁶, il peut être proposé de créer un label « *Souveraineté et résilience* » (A) ainsi qu'un « Institut Souveraineté et résilience » pour en assurer la gestion (B) pour retisser un lien de confiance entre la société civile et les acteurs de sa souveraineté et renforcer les cohésions sociales autour des notions de résilience, résistance et défense.

A. Création d'un label « *Souveraineté et résilience* »

La création d'un label « *Souveraineté et résilience* » pourrait opérer la fusion entre, d'une part, les aspirations contenues dans les normes de l'investissement socialement responsable (ISR), les normes Environnement, social, gouvernance (ESG) les normes de Responsabilité sociale/sociétale des entreprises (RSE) ; le Pacte mondial ONU et d'autre part les conceptions ayant présidé à la création du dispositif de sécurité des activités d'importance vitale (SAIV).

Il s'agirait aussi de cristalliser et de formuler les réponses aux craintes de désagrégation du corps social³⁷ en s'appuyant sur les aspirations profondes des peuples à « faire société³⁸ » : la recherche de protection de la part d'un État disposant des moyens de résilience (résistance aux crises sanitaires, alimentaires, économiques ...) et de défense (résistance aux agressions d'organisation terroriste, d'États-puissance) suffisant pour assurer la sécurité des citoyens.

Ainsi à côté de labels dédiés à l'environnement qui consacrent une réponse à la peur/préoccupation d'une apocalypse écologique (sixième extinction de masse), un label « *Souveraineté et résilience* » incarnerait la réponse sociale à une peur/préoccupation de dissolution sociétale face à un risque d'effondrement intérieur ou une crise extérieure.

35 <https://www.economie.gouv.fr/remise-rapport-choisir-finance-verte-accord-paris>

36 <https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2021/2020-M-038-03%20Rapport%20label%20ISR.pdf>

37 Jérôme Fourquet, *Naissance d'une nation multiple et divisée*, Seuil, 2019

38 Donzelot, J. (2015). « Faire société » en France ? *Tous urbains*, 10, 10-11. <https://doi.org/10.3917/tu.010.0010>

La création d'un tel label pourrait se faire par une loi spécifique qui en établirait le principe et les modalités principales d'administration, mais qui laisserait les modalités pratiques de détermination du contenu ainsi que ses adaptations au cours du temps à un décret du Premier ministre.

Une solution alternative à la création de deux labels distincts pourrait consister à tirer parti de l'évolution en cours du label Investissement socialement responsable de 2016 pour le fusionner avec le projet de label Souveraineté et résilience et ainsi donner naissance à un label français global qui pourrait servir d'exemple en Europe.

Dans les deux cas, l'obtention du label matérialiserait le respect d'un ensemble de critères éthiques, environnementaux, sociaux, et gouvernementaux relatifs aux modalités de création ou de gestion des dits biens, titres ou instruments financiers ; mais surtout au caractère stratégique et essentiel en matière de souveraineté et de résilience nationales des produits, industries ou technologies qu'ils mettent en œuvre.

Ces critères visant à qualifier un placement qui concilie performance économique, impact social et environnemental en finançant les entreprises et les entités publiques qui contribuent au maintien de la souveraineté nationale et de la résilience industrielle, technologique, agricole, sanitaire et sociale, quel que soit leur secteur d'activité.

Ces critères seraient établis par le « comité scientifique » de l'institut chargé d'administrer le label. Approuvés par le « Comité de gouvernance » ils seraient publiés par le Premier ministre à l'issue d'une procédure validée par un consensus majoritaire d'acteurs de nature différente, aux intérêts antagonistes dans une démarche s'inspirant des consensus blockchains susceptibles de correspondre aux exigences contemporaines d'organisations sociales horizontales et holistiques.

Par ailleurs, tout produit, entreprise, titre, instrument financier ou service d'investissement qui recevrait le label « Souveraineté et résilience » bénéficierait d'une présomption irréfragable de conformité aux critères nationaux et européens, actuels et à venir, de responsabilité sociale/sociétale des entreprises, d'Investissement socialement responsable, ainsi qu'aux critères environnementaux, sociaux et de gouvernance et autres taxonomies connexes.

Enfin, toute discrimination de produit, entreprise, valeur mobilière ou tout autre instrument financiers disposant du Label « Souveraineté et résilience » serait présumée constituer « une entrave à l'exercice normal d'une activité économique » sanctionnée d'une peine prévue à l'article 225-2 du Code pénal. Ce qui viendrait en complément des dispositions proposées par la proposition

de loi n° 5161 du 15 mars 2022 « visant à interdire l'usage des labels financiers excluant les entreprises du secteur de la défense³⁹ ».

B. Création d'un Institut « Souveraineté et résilience » (ISR) de gestion du label

Pour ce qui est de la gestion de ce label, deux options pourraient être envisagées :

- soit utiliser et faire évoluer une structure déjà existante, telle que le Comité de la filière industrielle de sécurité (CoFIS⁴⁰), institution placée auprès du Premier ministre qui pourrait ainsi devenir le Comité des filières de Souveraineté et résilience (CoFSR) ;
- soit, en s'inspirant du rapport Holroyd (cf. supra), créer un institut Souveraineté et résilience (ISR) qui détiendrait la propriété du label et dont l'objectif serait de réunir des acteurs de nature et d'origine variées pour assurer une gouvernance du label qui corresponde aux exigences éthiques du marché et aux contraintes raisonnées liées à la souveraineté.

C'est cette dernière solution qui sera développée ci-après, mais qui pourrait être adaptée *mutatis mutandis* à une transformation du CoFIS.

Ainsi, cet institut pourrait constituer un « forum » permettant à des acteurs de sensibilités différentes et ayant des intérêts divergents de confronter leurs visions et non seulement de construire des consensus équilibrés, mais aussi d'assumer une large communication autour de leurs échanges et ainsi de participer au renforcement de la cohésion nationale autour des notions de « résilience », de « résistance » et de « défense ».

En outre, cet institut pourrait consister en un véhicule hybride rattaché aux services du Premier ministre qui abriterait un comité scientifique légitime pour proposer des critères objectifs adaptés à l'évolution du label.

Cela permettrait enfin d'établir un organe de gestion, de régulation et de promotion dudit label qui puisse devenir autonome financièrement en collectant les redevances liées à l'usage du label.

Un tel institut pourrait, alors, être composé d'un organe de direction (1), d'un Comité de gouvernance (2), d'un Comité scientifique (3) et d'un Comité de gestion du label (4).

39 https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b5161_proposition-loi#

40 <https://www.gouvernement.fr/comite-de-la-filiere-industrielle-de-securite-cofis>

1. Direction de l'institut

Pour lui donner un poids politique et les moyens d'une action efficace et agile, la direction de l'ISR pourrait être assurée par son directeur général nommé par le Premier ministre assisté d'un cabinet, d'une direction de la communication, d'une direction administrative et d'une direction des affaires réglementaires, européennes et internationales.

2. Comité de gouvernance

Le Comité de gouvernance aurait pour mission de conduire la réflexion et de définir une stratégie en matière de labellisation « Souveraineté et résilience ».

Il déterminerait les grandes orientations du label « Souveraineté et résilience ».

Il validerait les propositions techniques formulées par le directeur sur recommandation du Comité scientifique.

Il validerait le cahier des charges du Label proposé par le Comité de gestion du label Souveraineté et résilience et en recommanderait sa publication par décret du Premier ministre.

Dans un souci d'établir une confiance avec la société civile sur la base d'une gouvernance fondée sur le consensus majoritaire et une organisation horizontale/ holistique ; la composition du Comité de gouvernance pourrait réunir :

- le ministre de l'économie et des finances ;
- le ministre des armées ;
- le ministre de la santé ;
- le ministre de l'agriculture et de l'alimentation ;
- le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale ;
- le président de la délégation parlementaire au renseignement ;
- le directeur général l'Agence des participations de l'état ;
- le président de l'Agence Innovation Défense ;
- le président de l'Agence innovation en santé ;
- le gouverneur de la banque de France ;
- le président de l'AMF ;
- le président de Paris Europlace ;
- le président de la Caisse des dépôts et consignations ;
- le directeur de l'Agence française anticorruption ;
- un représentant de l'association française des investisseurs institutionnels (AF2I) ;
- un représentant des associations professionnelles : MEDEF, CIDEF, FBF,

FFA, France Invest...

La présidence de cette commission pourrait être assurée par le Premier ministre et son secrétariat par le directeur général de l'institut proposé. Les décisions s'y prenant à la majorité des suffrages exprimés. Chaque membre disposant d'un droit de vote. En cas d'égalité entre les membres, la voix du président est prépondérante.

3. Comité scientifique

Le Comité scientifique aurait pour mission de définir et d'actualiser le contenu et les critères d'évaluation du label « *Souveraineté et résilience* ».

Il définirait aussi les programmes de formation initiale et continue, de contrôle des évaluateurs, auditeurs, professionnels agréés, dirigeants des agences d'évaluation agréées.

Enfin, le Comité scientifique validerait les cycles de formation et mènerait les actions de rayonnement approuvées par le Comité de gouvernance.

Toujours dans le souci de maintenir la confiance de la société civile dans la qualité du Label, le Comité scientifique pourrait se composer du :

- représentant de la chaire ECODEF, IHEDN ;
- représentant de la chaire digital, gouvernance et souveraineté, Sciences Po ;
- représentant de la chaire résilience et LeaderShip, École navale et université de Bretagne occidentale ;
- représentant de la chaire Cyber-résilience des infrastructures numériques, université de Bordeaux ;
- représentant de la chaire Innovation et santé, Essec ;
- directeur de l'Irsem ;
- un représentant de la Direction générale de l'armement

Le président du Comité scientifique serait nommé par le Premier ministre et le secrétariat du Comité serait tenu par la direction administrative de l'Institut.

4. Comité de Gestion du Label

Le président du Comité de gestion du label *Souveraineté et résilience* serait nommé par le Premier ministre et le secrétariat du comité serait tenu par la direction administrative de l'institut.

Le Comité de gestion du label serait la cheville ouvrière de l'institut, son rôle serait à la fois (a) d'établir le contenu technique du label, (b) d'instruire

les demandes d'attribution et de renouvellement, (c) de former et d'agréer les auditeurs, (d) de percevoir les redevances et (e) d'assurer la promotion et la communication autour du label.

a. Établir le contenu technique du label

Le Comité de gestion du label *Souveraineté et résilience* aurait pour mission d'établir le cahier des charges du label en tenant compte des recommandations du comité scientifique validées par le Comité de gouvernance pour chacune des catégories : « produits », « entreprises », « titres et instruments financiers ».

b. Instruire les demandes d'attribution et de renouvellement du label

Ce Comité instruirait les demandes d'attribution du label. Sur le modèle des principes de sécurité des activités d'importance vitale (SAIV) et de la détermination des opérateurs d'importance vitale (OIV), le label permettra de distinguer les opérateurs d'importance pour la *Souveraineté* et la *resilience* (OISR). Il s'agirait des entreprises dont les activités ont trait, de manière difficilement substituable ou remplaçable, à la production et la distribution de biens, produits ou services indispensables à la *souveraineté* et la *resilience* où dont la rupture d'approvisionnement peut présenter un danger grave pour la population ou l'économie nationale.

c. Formation et agrément des auditeurs

L'obtention du label impliquerait pour l'OISR la mise en place d'audits internes annuels et la sujétion à des contrôles externes périodiques.

Le Comité agréerait les professionnels en charge de l'établissement des demandes d'attribution, de renouvellement et d'audit du label « *Souveraineté et résilience* ». Il procéderait aux audits sur pièces annuels en vue du renouvellement de l'agrément. Il ferait procéder aux audits sur place par des professionnels agréés. Il prononcerait les sanctions en cas de manquements.

Il organiserait les cycles de formation nécessaires à l'obtention des agréments.

d. Perception des redevances

Enfin le Comité percevrait les redevances attachées à l'usage du label *Souveraineté et résilience* et aux agréments. Ces redevances lui permettraient de financer son fonctionnement et seraient abondées en tant que de besoin par son organisme de tutelle.

e. Promotion et communication autour du label

Les questions de défense, de souveraineté et de résilience paraissent soumises au concept élargi de la fenêtre d'Overton selon laquelle les idées ou pratiques ne sont socialement acceptables que si elles s'inscrivent à l'intérieur de l'espace (fenêtre) qui englobe une gamme d'idées considérées comme acceptables politiquement en regard de l'opinion publique. Or selon le *Mackinac Center for Public Policy*⁴¹ cet espace peut être modifié par un discours public voir une stratégie politique⁴².

En effet, un certain nombre de « groupes de pression » tentent de réduire cette fenêtre en matière d'investissement responsable, écologique... durable en cherchant à exclure les industries de défense, les industries nucléaires ou autres du champ des taxonomies vertes, sociales ou de labels du même types par l'usage d'arguments stéréotypés s'incarnant dans des « normes » privées ou internationales.

Ce qui semble correspondre à ce que Harbulot, Moinet et Lucas nomment, dans leur article intitulé « *La guerre cognitive : à la recherche de la suprématie stratégique*⁴³ », « *l'information dominance* ». Concept qui regroupe les moyens de méta-contrôle, de prévention, de préemption et de coercition visant à façonner le monde par l'harmonisation des pratiques et des normes » à l'avantage bien sûr des initiateurs. Ce qui caractériserait une « guerre cognitive ».

Face à ces pratiques, les auteurs recommandent⁴⁴ de « *Contourner et prendre à revers, attaquer sur les points déficients, affaiblir et contre-argumenter (avec une notion d'anticipation)* ».

Ainsi, les enjeux environnementaux, sociaux-sociétaux, de gouvernance (ESG)... sont le théâtre d'un conflit informationnel dans le cadre de ces affrontements hybrides qui permettent de « faire la guerre avant la guerre » entre acteurs sociaux en compétition.

Dans ce domaine, la « fabrique du consentement⁴⁵ » devient essentielle, mais elle devient de plus en plus complexe avec le développement concomitant

41 <https://www.mackinac.org/OvertonWindow>

42 <https://la-rem.eu/2020/10/fenetre-doverton/>

43 Harbulot, Moinet, Lucas *La guerre cognitive : a la recherche de la suprématie stratégique* in Vleme Forum intelligence économique de l'Association Aéronautique et Astronautique Française, Menton le 25 septembre 2002 : <https://www.ege.fr/sites/ege.fr/files/fichiers/3AF25092002.pdf>

44 Christian Harbulot, La guerre de l'information du faible au fort, *Panoramiques*, décembre 2000 .

45 E. Herman, N. Chomsky *Fabriquer un consentement ; La gestion politique des médias de masse* Investg'Action, 2018

d'une défiance vis-à-vis des « tiers de confiance » (cf. supra), l'expansion du « Marketing d'influence⁴⁶ » (13,8 milliards de dollars en 2021) et l'émergence d'un phénomène de spéciation dans la population des influenceurs : nano-influenceurs, macro-influenceurs, influenceurs seniors⁴⁷...

Pour faire face à cet environnement en constante évolution, et mener une communication en essaim qui puisse efficacement : (i) contourner et prendre à revers les discours d'éviction des industries de souveraineté et de résilience ; (ii) attaquer les points faibles des argumentaires visant à réduire la fenêtre d'Overton appliquée au domaine ESG ; (iii) élaborer un « contre discours » et entraîner l'adhésion d'un essaim d'influenceurs permettant d'éclairer le débat public, l'Institut Souveraineté et résilience jouirait d'une position inédite.

En effet, la composition de son Comité de gouvernance, de son Comité scientifique et son mode de fonctionnement lui assurerait une légitimité en accord avec les aspirations contemporaines (i.e. confiance accrue dans les structures holistiques et horizontales) ainsi que des moyens naturels de rayonnement (i.e. hétérogénéité des membres et donc démultiplication des effets de communication).

Fort de ces qualités intrinsèques et grâce à ses ressources humaines et financières (redevance) l'Institut pourrait (i) faire la promotion de son label auprès d'un public professionnel, (ii) participer au débat public sur la place de la défense et de l'environnement dans la résilience et la souveraineté des sociétés et (iii) promouvoir ces conceptions au niveau européen et international.

C. Création d'un marché pour les produits labellisés

Pour qu'un tel label présente un intérêt pour les industries stratégiques, il conviendrait de lui ouvrir un marché spécifique prenant en compte les déficiences structurelles des marchés financiers européens mises en exergue par le rapport Tibi⁴⁸.

46 <https://blog.hubspot.fr/marketing/marketing-influence-chiffres>

<https://www.journalducm.com/marketing-influence-influenceur/>

47 <https://www.journalducm.com/avenir-influenceurs/>

48 <https://www.economie.gouv.fr/rapport-philippe-tibi-financement-des-entreprises-technologiques-francaises>

En outre, il conviendrait de répondre à l'aspiration des épargnants français et européens de contribuer directement ou indirectement au financement de leur sécurité et de la résilience de leur société.

Dans ces conditions il est nécessaire, d'une part, d'inclure les notions de souveraineté et de résilience dans les critères ESG/ISR, et d'autre part, de créer un cadre juridique et fiscal favorable au développement du financement de la souveraineté et de la résilience.

Pour inclure la notion de souveraineté et de résilience dans les critères ESG/ISR il suffit de **modifier l'alinéa 2 de l'article 1833 du Code civil** déjà modifié par la loi PACTE en remplaçant la phrase : « La société est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux et environnementaux de son activité » par la phrase : « *La société est gérée dans son intérêt social, en prenant en considération les enjeux sociaux, environnementaux de son activité et sa participation à la souveraineté et à la résilience nationales* ».

Pour ce qui est plus précisément d'ouvrir un marché aux produits labellisés « *Souveraineté et résilience* », les modifications légales pourraient être portées par une loi de finances.

Ces mesures pourraient prévoir une détention minimale de produits financiers labellisés au sein des fonds communs de placement à risques (FCPR), la même règle pourrait s'appliquer aux « *actifs de placement* » des caisses de retraite et aux fonds propres des compagnies d'assurance, voir à l'ensemble des produits financiers distribués en France et bénéficiant d'un régime fiscal de faveur.

Ainsi un alinéa 8 disposant : « 8° Au moins 1% des actifs mentionnés aux 1° à 3° et 5° à 7° doivent disposer du « *Label Souveraineté et Résilience* » pourrait être ajouté à l'article R139-14 du Code de la sécurité sociale et un alinéa 6 disposant : « 6° Au moins 1% des actifs mentionnés aux 1° à 5° doivent disposer du « *Label Souveraineté et Résilience* » pourrait être ajouté à l'article R139-16 du Code de la sécurité sociale

Par ailleurs, il s'agirait d'ajouter à l'alinéa III de l'article R351-26 du Code des assurances une dernière phrase disposant : « 1 % des fonds propres de base classés au niveau 3 doivent disposer du label « *Souveraineté et résilience* ».

Enfin, une loi spécifique pourrait formellement prévoir la création d'un livret Souveraineté et résilience (LSR) sur le modèle du livret A et du livret de développement durable solidaire (LDDS), mais aussi de Fonds communs Souveraineté et résilience (FCSR) qui pourraient bénéficier du régime fiscal de faveur des FCPR et FPCI à condition de n'être composé que d'actifs labellisés « *Souveraineté et résilience* ».

Cela pourrait être réalisé au plan fiscal par une modification de l'article 163 quinquies B du CGI consistant d'une part à modifier le premier paragraphe de l'alinéa I pour y introduire les termes « *de fonds communs souveraineté et résilience* » après les termes « *des parts de fonds communs de placement à risques* » et d'autre part à insérer dans cet article un alinéa 1°bis qui disposerait :

1°bis : Pour bénéficier de l'exonération, les parts de fonds commun souveraineté et résilience, l'actif dudit fonds doit être constitué pour 50% au moins de titres labélisés Souveraineté et résilience »

Par ailleurs, le Code monétaire et financier pourrait être modifié par l'ajout d'un deuxième alinéa à l'article L214-27 du CMF qui disposerait.

« Le régime des fonds communs de placement à risque est applicable aux fonds commun souveraineté et résilience »

La création d'un Livret souveraineté et résilience (LSR), quant à elle, supposerait l'insertion dans la Section 4 : Livret de développement durable et solidaire du Code monétaire et financier d'un article L221 -28 qui pourrait disposer :

« I. Le compte sur livret souveraineté et résilience est destiné à aider les personnes résidentes fiscalement sur le territoire français à placer leurs économies en faveur de la résilience et de la souveraineté de la société.

« II. Il ne peut être ouvert qu'un compte sur livret souveraineté et résilience par contribuable et un pour le conjoint ou le partenaire lié par un pacte civil de solidarité de celui-ci.

« III. Les interdictions de l'article L. 112-2 ne s'appliquent pas à la rémunération des dépôts sur livret souveraineté et résilience lorsqu'ils remplissent les conditions de stabilité qui sont fixées à six mois civils.

« IV. La garantie de l'État est accordée au remboursement en capital, intérêts et complément de rémunération aux fonds déposés sur les comptes sur livret souveraineté et résilience.

« V. Les modalités d'ouverture et de fonctionnement du livret souveraineté et résilience, sont fixées par voie réglementaire.

« VI. Les opérations relatives au Livret Souveraineté et résilience sont soumises au contrôle sur pièces et sur place de l'inspection générale des finances.

« VII. Centralisation des Dépôts :

1° Une quote-part du total des dépôts collectés au titre du livret Souveraineté et résilience par les établissements le distribuant est centralisée par la Caisse des dépôts et consignations.

2° Le taux de centralisation est fixé de manière que les ressources centralisées soient au moins égales au montant des souscriptions par la Caisse des dépôts et consignations d'obligations perpétuelles avec garantie

d'État labellisées « Souveraineté et résilience », affecté d'un coefficient multiplicateur égal à 1,25.

3° Les ressources collectées par les établissements distribuant le Livret « Souveraineté et résilience », et non centralisées en application des alinéas précédents sont employées par ces établissements au financement des petites et moyennes entreprises disposant du label Souveraineté et résilience. En outre, chaque année, lorsque le montant total des sommes déposées sur le Livret Souveraineté et résilience et non centralisées par la Caisse des dépôts et consignations augmente, l'établissement de crédit concerné doit consacrer au moins les trois quarts de l'augmentation constatée à l'attribution de nouveaux prêts aux petites et moyennes entreprises disposant du label Souveraineté et résilience.

4° Les établissements distribuant le Livret Souveraineté et résilience rendent public annuellement un rapport présentant l'emploi des ressources collectées au titre de livret et non centralisées.

5° Afin de permettre la vérification du respect des obligations d'emploi mentionnées au troisième alinéa, les établissements distribuant le Livret Souveraineté et résilience, fournissent, une fois par trimestre, au ministre chargé de l'économie une information écrite sur les concours financiers accordés à l'aide des ressources non centralisées.

6° La forme et le contenu des informations mentionnées aux deux alinéas précédents sont fixés par arrêté du ministre chargé de l'économie.

7° Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations, précise les conditions de mise en œuvre du présent article.

« VIII. Les établissements distribuant le Livret « Souveraineté et résilience » perçoivent une rémunération en contrepartie de la centralisation opérée. Ses modalités de calcul sont fixées par décret en Conseil d'État après avis de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations. »

Conclusion

En conclusion, il semble opportun et d'actualité de capitaliser sur les différents rapports qui ont été publiés à l'occasion de l'analyse des crises que nous venons de traverser, mais aussi sur ceux effectuant le bilan de la finance durable, pour

proposer un régime novateur qui participe à la résolution des préventions de la société civile envers le financement de la défense et des autres industries stratégiques essentielles à la souveraineté et à la résilience.

Cependant, pour qu'un tel régime fonctionne avec un maximum d'efficacité, il faudrait aussi offrir au marché un produit labellisé qui soit « dérisqué » et qui sélectionne et accompagne les pépites stratégiques en comblant les lacunes actuelles du marché.

« Dériskuer » l'investissement dans les industries stratégiques pour la souveraineté et la résilience tout en offrant à ces pépites le support financier et technique qui leur manque

Le rapport « Tibi⁴⁹ » a récemment mis en exergue les difficultés que rencontraient les entreprises innovantes en matière de financement de leur phase d'industrialisation du fait du manque de profondeur et de diversité des marchés boursiers européens. Cette contrainte s'applique aussi aux entreprises directement impliquées dans les secteurs liés à la souveraineté et à la résilience.

De plus, ces entreprises subissent des contraintes spécifiques (délais liés à la commande publique, limites « d'exportabilité » de leurs produits, restriction d'accès au marché mondial du financement du fait de l'application des règles de contrôle des investissements étrangers).

Enfin, malgré leur caractère stratégique, ces unités de production peuvent ne plus avoir leur place dans les *business models* de leur groupe, du fait de leur faible rentabilité intrinsèque (par exemple, les sites de production pharmaceutique, dont le taux de rentabilité n'est pas jugé suffisant pour demeurer dans le périmètre des acteurs principaux du secteur pharmaceutique, que ces groupes soient cotés ou non).

49 https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=40C-3DA75-8DAB-4300-86D1-C7ED87BD9045&filename=1351%20-%20Rapport%20Tibi%20-%20FR.pdf

Ces entreprises ou ces projets de réindustrialisation ont alors en commun de nécessiter non seulement un support financier conséquent, mais aussi un support technique spécifique (*mentoring*) pour les accompagner dans leurs transformations (*scale-up* ; industrie 4.0...), leurs restructurations (transmissions d'entreprises dues aux départs en retraite des propriétaires ; nécessité de croissance externe pour obtenir une taille critique sur le marché ; concentration des clusters...).

Or, jusqu'à présent, ces caractéristiques singulières excluent les entreprises « *qui contribuent au maintien de la souveraineté nationale et de la résilience industrielle, technologique, sécuritaire, alimentaire, et sanitaire* », des stratégies d'investissement des opérateurs privés basées sur des critères de « rentabilité financière.

Elles ne peuvent pas non plus bénéficier du soutien des institutions financières publiques (BEI, FEI, BPI), pour les mêmes raisons et malgré le poids des critères « politiques » de leurs choix d'investissement.

De plus, pour atteindre des tailles critiques ou pour des raisons de nécessaire restructuration et modernisation du marché, ces entreprises ou unités de production doivent pouvoir faire l'objet d'opérations de *build-up* (structuration, croissance externe...) qui sont aujourd'hui interdites aux opérateurs publics et rarement assumées par les fonds d'investissement privés du fait des risques attachés (responsabilité, direction de fait, extension de passif...) à ces modes de gestion.

Les entreprises de « souveraineté et de résilience », candidates naturelles du label à créer, se trouvent aujourd'hui au cœur d'un paradoxe concernant leur financement.

Leur développement répond à un « intérêt collectif », mais les formes du soutien (management *hands on*, financement, *mentoring*) ne peuvent être que privées, car la puissance publique, par sa neutralité nécessaire, ne peut effectuer seule la sélection et la gestion de la transformation des pépites stratégiques identifiées. L'État n'a pas non plus vocation à réunir la variété de spécialistes nécessaire à la mission de mentoring/gestion, ni à les rémunérer à un prix compétitif.

Pour sortir de ce dilemme, un changement de paradigme s'impose et les circonstances actuelles créent l'opportunité de le mettre en œuvre. Il repose sur l'élaboration d'un modèle de « véhicules hybrides » de financement (A) et l'émission d'obligations perpétuelles avec garantie d'État qui constitueront autant de produits financiers « dérisqués » « labélisables » qui pourront répondre aux exigences du marché européen (B).

A. Création d'un modèle de « véhicules hybrides »

Le besoin de recourir à des véhicules singuliers pour financer des activités souveraines ou des technologies stratégiques est largement partagé parmi les pays du G20 et l'on peut citer des exemples tels que IQT, AVCI, Libertad, GPF, RDIF, NSSIF, Wallenberg Foundation qui emploient des formes juridiques aussi variées que celles des fondations, des fonds d'investissement, des fonds souverains ou des sociétés d'investissement pour atteindre leurs objectifs.

La France s'est déjà essayée au développement de véhicules spécifiques. Ainsi, à la suite des dix-neuf sociétés de développement régional (SDR) — créées en 1955 pour décentraliser la reconstruction du tissu économique français — le régime des sociétés financières d'innovation (SFI)⁵⁰ (Sofinnova⁵¹ et Soginnove⁵²) visait depuis 1972 à faciliter la mise en œuvre industrielle de la recherche technologique. Ces sociétés disposaient d'un statut défini par l'article 4. III de la n° 72-650 du 11 juillet 1972⁵³ portant diverses dispositions d'ordre économique et financier complété par la loi de Finances pour 1992⁵⁴ et d'un régime fiscal de faveur⁵⁵ qui permettait aux souscripteurs d'amortir les titres de la SFI. Malheureusement, ce régime fût finalement abrogé par la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018.

La crise de souveraineté et de résilience actuelle est donc l'occasion de refonder un régime de soutien au développement et à la relocalisation des entreprises qui contribuent au maintien de la souveraineté nationale et qui présentent un intérêt essentiel pour notre résilience industrielle, technologique, sécuritaire, agricole, sanitaire et sociale, en (i) s'inspirant des exemples étrangers, mais aussi en (ii) tirant parti de l'évolution de la pratique des incubateurs qui associent mentoring et investissement : tels que Y Combinator⁵⁶, Starburst⁵⁷ ou le duo

50 <https://www.lesechos.fr/1991/10/le-capital-risque-atteint-lage-de-raison-954190>

51 <https://www.sofinnova.fr/about/>

52 <https://www.societegenerale.com/en/about-us/our-identity/150-years-of-history/innovation-spirit/SOGINNOVE-an-innovation-to-help-innovative-enterprises>

53 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000087579&dateTexte=>

54 https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?sessionId=9AA1000061CB85DB-71B6BB208BFB839E.tpdjo12v_3?cidTexte=JORFTEXT000000356342&idArticle=LE-GIARTI000006318228&dateTexte=20110405&categorieLien=id#LEGIARTI000006318228

55 <https://bofip.impots.gouv.fr/bofip/751-PGP>

56 <https://www.ycombinator.com/>

57 <https://starburst.aero/>

créé par le fonds d'investissement de l'Otan⁵⁸ et DIANA⁵⁹... et en (iii) utilisant les innovations juridiques apportées à la suite de la publication de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et particulièrement le régime des organismes de financement spécialisés (OFS)⁶⁰ encore renforcés par les décrets 2018-1004 et 2018-1008 du 19 novembre 2018⁶¹.

Si un parallèle peut être fait avec la participation des investisseurs privés au développement de l'innovation, il faut remarquer qu'au niveau national, Bpifrance a généré et modelé le tissu français des fonds d'investissement en établissant les critères que devaient respecter les sociétés de gestion et les fonds d'investissement pour bénéficier de son investissement. De même, au niveau européen, la Banque européenne d'investissement (BEI) et le fonds européen d'investissement ont participé au comblement des besoins « de capital-amorçage » et de « capital-risque » de l'innovation par les mêmes moyens.

Aussi, les autorités publiques (Premier ministre — vu le caractère interministériel du sujet), Commission européenne) pourraient prendre des décisions politiques qui seraient déclinées par les institutions publiques compétentes (BPI⁶², BEI⁶³, FEI) pour favoriser la création de véhicules hybrides d'investissement permettant de canaliser l'investissement privé vers le financement des briques technologiques et scientifiques essentielles à la souveraineté et à la résilience.

Le modèle, que ces décisions pourraient promouvoir, se fonderait sur deux piliers : une structure et une stratégie d'investissement innovante (1) et la mobilisation de ressources humaines spécialisées permettant de constituer une équipe de *mentoring* conséquente (2).

Structure et stratégie d'investissement

Les véhicules hybrides d'investissement devraient tout d'abord être gérés par des sociétés de gestion disposant de l'agrément « Octroi de prêt ».

58 https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_187607.htmDIA

59 https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news_187607.htm

60 <https://www.magazine-decideurs.com/news/les-atouts-de-l-organisme-de-financement-specialise-ofs>

61 <https://www.amf-france.org/fr/actualites-publications/actualites/fia-declares-mise-jour-de-la-doctrine>

62 <https://www.bpifrance.fr/nous-decouvrir/nos-partenaires>

63 <https://www.eib.org/fr/index.htm>

Par ailleurs, le véhicule hybride d'investissement devrait être soumis au régime des fonds d'investissement alternatifs (FIA) et plus précisément à celui des organismes de financement spécialisé (OFS). Car ce sont ces organismes qui peuvent adopter la structure originale envisagée.

Ces OFS pourraient adopter la forme juridique des sociétés par actions simplifiées (SAS) à capital variable, directoire et conseil de surveillance. Ce qui permettrait aux institutions promotrices (BPI, APE...) de siéger au conseil de surveillance et de s'assurer que la stratégie poursuivie correspond bien aux objectifs poursuivis.

Le capital de ces OFS serait alors divisé en actions de différentes classes, les unes concentrant les droits politiques, les autres correspondant aux différents compartiments d'investissement de l'OFS. Ces compartiments seraient au nombre de quatre :

- un compartiment « dette et obligations » dont l'objectif serait de pallier le défaut de soutien bancaire que subissent les sociétés cibles, mais qui permettrait aussi de souscrire aux obligations de ces sociétés et de permettre une action plus rapide que la prise de participation dans les situations d'urgence ;
- un compartiment « défensif » qui viserait le développement des briques industrielles et technologiques stratégiques (industrie 2.0, consolidation et (re)constitutions de filières industrielles...) ; sécurisation des approvisionnements essentiels ; détention « long terme » d'entreprises stratégiques, constitution de minorités de blocage et de *poison pills*⁶⁴ ;
- un compartiment « offensif » dont le but serait d'acquérir une position de « veille opérationnelle stratégique » par des prises de participations dans des fonds de fonds thématiques (ex. DeepTech, IA...) et la participation à des co-investissements. Ce compartiment serait aussi en mesure d'acquérir des pépites internationales ;
- et enfin un compartiment « Build-up – Restructuration » dont l'objectif serait d'une part de prendre des participations dans des PME et des ETI européennes porteuses de technologies stratégiques et de les agréger pour leur permettre d'atteindre une taille critique européenne et leur permettre de faire appel à l'épargne publique ; d'autre part d'initier ou de participer au renforcement, à la restructuration et au développement de filières stratégiques essentielles à la souveraineté et à la résilience.

64 http://idc.u-paris2.fr/sites/default/files/memoires/memoire_eloise_barbey.pdf

Dans ce cadre, la société de gestion hébergerait les services structurels de gestion de l'OFS : services chargés des analyses de crédit, du private equity, des levées de fonds et du placement des obligations. Mais aussi des services administratifs tels que ceux de *Back Office*, de conformité et de risque, de relation avec les investisseurs ...

Pour sa part, l'OFS disposerait en propre d'un département *Scouting* et *entoring* (cf. infra).

En outre, un comité consultatif d'investissement composé de représentants des départements dette, financement et private equity de la société de gestion et d'Investment scout de l'OFS serait créé au sein de ce dernier pour présenter des dossiers d'investissements au Directoire et rendre compte de son activité annuellement au Conseil de surveillance.

Scouting et mentoring

Le rapport Lewiner⁶⁵ sur « Les aides à l'innovation » de mars 2018 a permis à certains⁶⁶ de pointer un problème humain de méconnaissance par les « décideurs » du monde singulier de la recherche pour expliquer l'échec du « compte PME innovation ».

Tirer les leçons de ce rapport implique d'imposer à ces organismes de financement spécialisés de disposer d'une ressource humaine expérimentée dans le domaine sectoriel choisi par le véhicule hybride considéré.

À cet égard, il pourrait être précisé qu'un comité dédié au « *scouting & mentoring* » devrait être intégré au sein de chaque OFS.

Le *scouting* regrouperait l'ensemble des activités visant à identifier les sociétés cibles, mais aussi les technologies stratégiques d'avenir présentant une maturité suffisante et un impact majeur sur les enjeux de souveraineté et de résilience. Le *mentoring* pour sa part consisterait en l'accompagnement stratégique et technique des cibles dans leur démarche d'industrialisation, de passage à l'échelle, de structuration, d'optimisation (industrie 2.0) de croissance externe ...

Ce comité devrait être composé de deux types d'experts. Tout d'abord un tiers des membres de ce comité pourrait se composer de professionnels de la « gestion capacitaire », de spécialistes de la planification opérationnelle disposant d'une expérience professionnelle de 20 à 30 ans. Cette équipe de professionnels

65 https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2_RapportsPublics/2018/rapport-innovation.pdf

66 <https://universites2024.fr/la-strategie-dinnovation-francaise-en-echec/>

permettant aux véhicules de capitaliser sur l'expérience des crises, des ruptures stratégiques et l'appréhension du temps long de ses membres.

Par ailleurs, pour entretenir une capacité disruptive et une sensibilité à l'innovation, une seconde cohorte devrait rassembler : des experts d'une dizaine d'années d'expérience disposant de la qualité de Docteur-Ingénieur de la spécialité ; d'experts disposant d'une expérience de consultant en stratégie et en transformation industrielle (industrie 2.0) ; d'experts des restructurations, fusions et acquisitions ; d'experts du numérique, des *DeepTechs* et enfin de *Scout DeepTech*.

Un tel comité aurait en outre comme rôle d'être systématiquement contrariant vis-à-vis des consensus de marché pour deux raisons :

- une première raison pratique tient au fait que lorsqu'il existe un consensus de marché, il n'y a pas de réel besoin de financement *stratégique* puisque le marché lui-même ou les programmes de financement habituels (PIA...) offrent des solutions adaptées ;
- la seconde raison est que les crises surviennent nécessairement dans les *angles aveugles* et donc en s'astreignant à développer des solutions adaptées aux sujets figurant dans ces angles morts de l'investissement, on augmente la résilience de la société.

B. Modèle financier

La création d'organismes de financement spécialisé (OFS) sectoriels grâce à la souscription initiale des acteurs publics sera bien sûr l'occasion d'une émission d'actions correspondant aux différents compartiments d'investissement. Chaque type d'action pourrait alors bénéficier du label « Souveraineté et résilience ».

Cette émission d'action contribuerait à créer de nouveaux produits financiers qui auront comme inconvénient de présenter un risque difficilement quantifiable pour les investisseurs non spécialisés et de n'offrir qu'une rentabilité par nature moins importante que dans d'autres secteurs industriels plus accessibles. Ce qui n'est pas de nature à générer un fort engouement du marché pour ce type de support d'investissement et au contraire à ne le réserver qu'à des investisseurs « parapublics ».

Pour répondre aux aspirations des marchés privés, il est essentiel de proposer un investissement qui corresponde à deux critères essentiels : (i) un investissement présentant un risque acceptable par le plus grand nombre avec (ii) la meilleure rentabilité financière envisageable.

Afin d'atteindre ces objectifs, il faut pouvoir faire « un pas de côté » et tirer parti d'une opportunité née pendant la crise covid et exploitable par le régime particulier des OFS : il s'agit de l'émission d'une obligation perpétuelle avec garantie d'État.

En effet, les OFS ont la particularité de pouvoir émettre des obligations pour leur propre compte. Par ailleurs, le précédent européen qui a permis au « *Fondo di garanzia* » italien, mais aussi à la France d'accorder sa garantie d'État à « *des véhicules d'investissement privés, financés par des investisseurs privés, qui acquerront des prêts (...) ainsi que des obligations subordonnées, (...)* » sur le fondement des dispositions de l'article 107, paragraphe 3, point b) du TFUE (encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 (2020/C 91 I/01)) autorise la création de produits financiers de souveraineté et de résilience fondés sur des obligations perpétuelles bénéficiant de garanties d'État à condition que cette garantie soit rémunérée par le bénéficiaire.

Ainsi, chaque OFS sectoriel pourrait émettre une obligation perpétuelle bénéficiant d'une garantie d'État dont le coupon pourrait être exonéré de pré-lèvement forfaitaire unique.

Cette obligation perpétuelle qui bénéficierait du label « **Souveraineté et résilience** » constituerait le produit idéal pour constituer le socle des investissements des fonds communs **Souveraineté et résilience**, du livret **Souveraineté et résilience**, mais surtout pour figurer parmi les actifs de placements des caisses de retraite et les fonds propres des compagnies d'assurances.

Conclusion

En conclusion, il appartient aux puissances publiques nationale et européenne, d'assumer pleinement leur rôle - comme elles l'ont déjà fait quand il s'agissait d'inventer le tissu économique favorable à l'éclosion de sociétés de gestion et de fonds d'investissements européens dédiés au *capital-amorçage* et au *capital-risque*.

Il convient aussi de tirer parti des opportunités actuelles pour orienter une part de l'investissement privé vers des placements bénéficiant de la garantie d'État permettant de financer, mais surtout d'accompagner, le développement et la relocalisation des entreprises qui contribuent au maintien de la souveraineté nationale et de la résilience industrielle, technologique, alimentaire, sanitaire et sociale.

Conclusion générale

Le retard inévitable entre la prise de conscience d'un problème et l'action politique doit se réduire sous peine de voir les espaces de manœuvre rétrécir par une succession, voire une superposition, de crises qui ne manqueront pas d'entraver nos capacités de réaction.

La crise sanitaire et la crise sécuritaire ont réhabilité les notions de souveraineté et de résilience et ont rendu manifeste la nécessité de réindustrialiser et de relocaliser des briques technologiques essentielles en Europe.

Épondre à ces besoins mobilisera intensément les finances publiques à un moment où les déficits publics n'auront jamais été aussi hauts.

Ce qui laisse craindre un effet ciseau avec l'éventualité d'une hausse des taux d'intérêt susceptible d'imposer une rigueur qui viendrait contrarier une réindustrialisation vitale pour notre résilience collective.

Dans ce cadre, les six résolutions proposées présentent l'intérêt, non seulement de pouvoir être rapidement mises en œuvre, mais surtout d'offrir un cadre éthique aux financements publics massifs qui sont envisagés actuellement vis-à-vis de ces secteurs stratégiques.

Ces résolutions permettent de surcroît d'impliquer les investisseurs privés dans un financement de briques technologiques et industrielles essentielles.

En créant ces conditions, il serait alors possible que le secteur privé puisse poursuivre sur l'élan et amplifier l'effort qui aura été fourni par l'État quand celui-ci devra réorienter son effort financier et prendre en considération le poids de la dette.

Annexes

ANNEXE 1

Développer les leviers européens du financement des PME/ETI stratégiques essentielles pour la souveraineté et la résilience

Le 7 mars 2022, la Commission européenne, la Banque européenne d'investissement et le fonds européen d'investissement ont signé un accord de garantie pour soutenir des projets d'investissement dans toute l'Europe sous le label *InvestEU*⁶⁷.

Ces investissements seront axés sur quatre domaines d'action : les infrastructures durables ; la recherche, l'innovation et la numérisation ; les petites et moyennes entreprises ; et l'investissement social et les compétences.

Le principe de déploiement de ces investissements repose sur une sélection de partenaires chargés de la mise en œuvre qui proposeront des opérations de financement et d'investissement présentant deux caractéristiques : (i) le respect du principe « d'additionnalité » et (ii) l'attrait des investisseurs privés.

Par ailleurs, pour être éligibles à *InvestEU* les projets doivent :

- remédier à des défaillances du marché ou à des déficits d'investissement et être économiquement viables ;
- avoir besoin d'un soutien de l'UE pour démarrer ;
- créer un effet multiplicateur et, dans la mesure du possible, attirer des investissements privés ;
- contribuer à réaliser les objectifs politiques de l'UE.

La structure retenue s'appuie sur la réussite du programme EFSI et elle conforte l'usage de véhicules d'investissement classiques.

67 https://europa.eu/investeu/home_fr

Compenser une défaillance de marché

Les véhicules d'investissement classiques ne répondent ni aux enjeux actuels du financement de l'innovation (cf. Rapport Tibi68) ni aux besoins spécifiques de la réindustrialisation/relocalisation des industries stratégiques, ni encore au besoin d'accompagnement des PME et ETI qui contribuent au maintien de la souveraineté européenne, à son autonomie stratégique et, plus globalement, à la résilience industrielle, technologique, agricole, sanitaire et sociale.

En effet, à la suite des programmes de financement de l'innovation portée par la BEI et le FEI — axés sur le *capital-amorçage* et le *capital-risque* — le besoin de financement s'est mécaniquement déplacé en aval du processus d'industrialisation de l'innovation vers le *capital-développement*. Or il y a trop peu d'acteurs⁶⁹ de ce type sur le marché européen et ceux qui y figurent se limitent à des positions passives pour ne pas être considérés comme gérant de fait et encourir d'éventuelles extensions de passif. Cela ne correspond pas aux attentes des porteurs de projet de relocalisation ou de réindustrialisation, ni aux PME et ETI stratégiques cherchant à atteindre des tailles critiques qui ont besoin d'un accompagnement financier et d'un mentoring pour atteindre leurs objectifs.

En outre, les entreprises stratégiques essentielles à la souveraineté et à la résilience présentent des inconvénients dirimants pour les sociétés de gestion, les fonds d'investissement, voire les institutions financières puisque :

- leur rentabilité intrinsèque peut être inférieure aux standards leur permettant d'intégrer le giron de groupes industriels, malgré leur caractère stratégique et essentiel (rentabilité) ;
- leur caractère stratégique leur interdit l'accès aux marchés de capitaux et aux investisseurs extraeuropéens ce qui hypothèque toute opportunité de sortie générant de substantielles plus-value (liquidité) ;
- leur production peut être soumise à des restrictions d'exportation et à des délais de paiement de la part de leurs clients publics, ce qui peut avoir un impact direct sur la progression de leur chiffre d'affaires et leur trésorerie (prévisibilité).

Enfin, ces entreprises stratégiques — qui remplissent indirectement une fonction d'intérêt général — nécessitent une stabilité de leur actionnariat qui s'oppose au *business model* des fonds d'investissement qui se fondent sur une

68 <https://www.economie.gouv.fr/rapport-philippe-tibi-financement-des-entreprises-technologiques-francaises>

69 https://www.franceinvest.eu/wp-content/uploads/2021/06/France-Invest-Etudes-2021_Performance-2020.pdf

rotation des « stocks » générant de plus-values régulières (ex. sortie au bout de sept ans) et sur celui des sociétés de gestion qui fondent une partie de leur rémunération sur la pratique des *carried interests*.

Ces différents éléments expliquent la **défaillance de marché et les déficits d'investissement** qui affectent ce secteur économique et qui justifieraient le développement au sein « *d'InvestEU* » de solutions en faveur de la réindustrialisation, de la relocalisation et du développement des entreprises stratégiques essentielles à la souveraineté et à la résilience européenne.

Réaliser les objectifs politiques de l'UE

Par ailleurs, si le Fonds européen de défense vise à tisser un réseau d'entreprises de défense par « le haut » en favorisant des regroupements d'entreprises de taille et de nationalités différentes autour de projets communs financés par l'Union européenne, en espérant que cela génère une dynamique d'intégration industrielle transnationale et paneuropéenne, une solution complémentaire peut aussi être recherchée par le biais de solutions de financement développées au sein *d'InvestEU*.

Ainsi, les partenaires chargés de la mise en œuvre *d'InvestEU* pourraient favoriser la création de véhicules hybrides de financement sectoriels qui assureraient les missions de :

- pallier le défaut de soutien bancaire et permettre une action plus rapide que la prise de participation dans les situations d'urgence ;
- développer des briques industrielles et technologiques stratégiques (industrie 2.0, consolidation et (re)constitutions de filières industrielles...) ; sécurisation des approvisionnements essentiels ; détention « long terme » d'entreprises stratégiques, constitution de minorités de blocage et de « *poison pills* » ;
- prendre des participations dans des PME et des ETI européennes porteuses de technologies stratégiques et les agréger pour leur permettre d'atteindre une taille critique ; et d'autre part d'initier ou de participer au renforcement, à la restructuration et au développement de filières stratégiques essentielles à la souveraineté et à la résilience.

Ces véhicules hybrides pourraient se décliner sous un angle thématique (ex. spatial, numérique, *DeepTech*, *BioTech*...) ou sous un angle régional, mais resteraient focalisés sur les PME et ETI européennes.

Solution technique

À cet effet, le FEI pourrait, dans le cadre d'*InvestEU*, prévoir au sein du volet d'action *petites et moyennes entreprises* une ligne de financement dédiée au secteur Souveraineté & résilience composé de deux compartiments : l'un dédié aux souscriptions au capital des véhicules hybrides sélectionnés pour un montant permettant aux frais de gestion de couvrir les coûts de fonctionnement des structures et l'autre dédié aux garanties de l'UE accordées aux émissions d'obligations perpétuelles par lesdits véhicules hybrides.

Pour bénéficier de ce régime, les véhicules hybrides devraient répondre aux critères suivants :

a. Structure du fonds : Fonds evergreen/growth fondé sur trois piliers :

- un compartiment « Dette & obligations » dont l'objectif serait de pallier le défaut de soutien bancaire que subissent les sociétés cibles, mais qui permettrait aussi de souscrire aux obligations de ces sociétés et de permettre une action plus rapide que la prise de participation dans les situations d'urgence ;
- un compartiment « défensif » qui viserait le développement des briques industrielles et technologiques stratégiques (industrie 2.0, consolidation & (re) constitutions de filières industrielles...) ; sécurisation des approvisionnements essentiels ; détention « long terme » d'entreprises stratégiques, constitution de minorités de blocage et de « *poison pills* » ;
- un compartiment « *Build-up* – restructuration » dont l'objectif serait d'une part de prendre des participations dans des PME et des ETI européennes porteuses de technologies stratégiques et de les agréger pour leur permettre d'atteindre une taille critique ; et d'autre part, d'initier ou de participer au renforcement, à la restructuration et au développement de filières stratégiques essentielles à la souveraineté et à la résilience.

b. Stratégie d'investissement :

- (i) *Investissements (late stage/growth) dans :*
 - les entreprises européennes disposant de briques technologiques / industrielles stratégiques et/ou au maintien des approvisionnements essentiels ;
 - les entreprises innovantes (séries C, D et s.) dont les technologies — matures sur leur marché d'origine — présentent un intérêt de souveraineté ou résilience ;

(ii) investissement minoritaire à majoritaire. Build-up et participation à la restructuration de clusters stratégiques transnationaux et pan-européens ;

(iii) détention long terme des participations stratégiques ;

(iv) management hands on, mentoring et création de valeur par assistance à la transformation des sociétés.

c. Forme et régime juridique :

Régime juridique Fonds d'investissement alternatif (FIA) régi par les directives AMF disposant de la capacité à accorder des prêts et à émettre de obligations (cf. régime français des *organismes de financement spécialisés*)

Forme juridique Fonds disposant de la personnalité morale (Sociétés 99a)

d. Taille du fonds, souscripteurs et leviers de financements

Objectif : Souscription initiale hors levée de fonds par le biais
500 Millions d'euros : d'obligations perpétuelles avec garantie de l'UE.

Souscripteurs:

- entités publiques européennes : FEI
- entités publiques nationales : États ; institutions publiques
- entités parapubliques : caisses de retraites, assurances...
- investisseurs institutionnels : banques, investisseurs privés...
- industriels : santé, défense, numérique, télécom... selon le secteur du véhicule hybride

Leviers de financement - Obligation perpétuelle + garantie UE

e. Rentabilité financière

La rentabilité financière « de marché » sera assise sur la rentabilité spécifique de chacun de ses compartiments :

Rentabilité dette : taux d'intérêts de la fourchette haute du marché pour les prêts aux entreprises stratégiques qui n'ont pas accès au crédit/souscriptions aux obligations des entreprises de souveraineté et résilience...

Rentabilité M&A et Build-up : cessions/LBO/ introduction partielle en bourse...

Rentabilité investissements stratégiques : dividende des cibles/des fonds

f. Ressources humaines et frais de gestion

- Véhicule d'investissement disposant d'une équipe de « mentors » qualifiés composée de :
 - ▷ 1/3 de *Senior advisors* : spécialistes de la planification opérationnelle ; de la stratégie, de l'accompagnement des PME. Exp. Pro 20/30a.
 - ▷ 2/3 de *Junior advisors* : docteurs-ingénieurs de la spécialité ; consultants en transformation industrielle (industrie 2.0) ; d'experts des restructurations, fusions et acquisitions ; d'experts du numérique et des DeepTech et enfin de « Scout DeepTech ». Exp. Pro 10a.
- frais de gestion : frais de transaction ; frais de contentieux, frais externes, etc.
- pas de *carried interest* ;
- *Service for Equity /Sweat for Equity* : rémunération des services des mentors par les sociétés accompagnées

Conclusion

L'intérêt d'un tel régime pour les États membres est de permettre à chacun d'être en mesure de piloter un véhicule hybride de financement sectoriel dédié à la structuration de clusters stratégiques de PME/ETI innovantes ou à la restructuration de structures industrielles de résilience, en capitalisant sur ses pôles d'excellence domestiques tout en rayonnant au niveau européen.

Par ailleurs, l'expertise des pays baltes en matière numérique, de Malte en ce qui concerne les technologies de registres distribués (*Blockchain*) ou du Luxembourg en matière spatiale peuvent servir d'exemple pour illustrer le potentiel de

tous les pays de l'Union, même ceux réputés ne pas disposer d'une industrie de défense, dans la mise en place et la gestion de véhicules hybrides de financement des PME/ETI stratégiques pour la souveraineté et la résilience.

Ces véhicules hybrides de financement sectoriels, par leur action paneuropéenne (sélection, assistance et consolidation de PME européennes partageant des expertises connexes afin d'atteindre des tailles critiques) et l'opportunité qu'ils offrent à des pays membres de collaborer dans leurs mises en œuvre, favorisent les objectifs d'intégration européenne du tissu économique constituant la base industrielle et technologique de résilience, souveraineté et autonomie stratégique de l'Union.

Néanmoins, pour obtenir cet effet vertueux, *InvestEU* ne pourra pas se satisfaire d'une plateforme de conseil *InvestEU* où d'un Portail *InvestEU* qui ne joueraient qu'un rôle passif en comptant sur une génération spontanée de porteurs de projets de véhicules hybrides de financements sectoriels « *Souveraineté et résilience* ».

En effet, le *business model* de ces véhicules est aujourd'hui trop éloigné des standards des sociétés de gestion ou des fonds d'investissement européens qui pourraient jouer le rôle de porteurs de projets.

Aussi, à côté d'EIAH, de JASPER, d'ELENA, d'IFA ou de EaSI, un programme dédié au financement des briques industrielles et technologiques stratégiques essentielles à la souveraineté et la résilience devrait aussi être intégré à la *plateforme de conseil InvestEU*.

Ce programme devrait faire du *Build-up* en prenant activement contact avec les États membres pour susciter et accompagner la création de véhicules hybrides de financements sectoriels.

Cette évolution, qui aurait pu sembler hors de portée il y a encore quelques mois, paraît aujourd'hui possible à l'aune des évolutions rapides produites au sein des institutions et des opinions publiques européennes par la crise ukrainienne et surtout à la suite du développement d'une boussole stratégique européenne et de l'ouverture des chantiers prioritaires définis par le sommet de Versailles des 10 et 11 mars 2022.

ANNEXE 2

Créer une taxonomie européenne « Souveraineté et résilience »

Le projet de la taxonomie verte européenne et l'écolabel a défrayé la chronique avec l'exclusion injustifiée des entreprises effectuant plus de 5 % de leur activité dans la « défense »⁷⁰ qu'elle envisageait dans sa première mouture.

La prochaine « taxonomie sociale » risque de suivre le même chemin puisque « la plateforme de l'UE sur la finance durable a envisagé une classification nuisible de la production d'armes, une démarche sévèrement critiquée par l'industrie de la défense. Selon l'Association des industries de l'aérospatiale et de la défense (ASD), la classification nuisible prévue 'restreindrait les options de financement et donc la capacité à fournir des systèmes de défense aux armées européennes'⁷¹ ».

Puisque l'Union européenne envisage d'élaborer une taxonomie relative à l'ensemble des valeurs essentielles de l'Union, pourquoi ne pas proposer une « Taxonomie souveraineté et résilience » sur le modèle de la taxonomie verte (cf. infra).

Celle-ci serait donc au même niveau dans la hiérarchie des normes que les taxonomies vertes et sociales, elle pourrait donc permettre à celle-ci de ne pas aborder les questions de défense qui seraient de sa seule compétence.

Cela permettrait aussi, par le jeu des clauses de « garantie minimales » d'empêcher que les autres taxonomies et les autres actes internationaux ne viennent porter préjudice par leurs effets aux objectifs poursuivis par la « Taxonomie Souveraineté et résilience ».

Ainsi, une taxonomie *Souveraineté et résilience* pourrait prendre la forme suivante :

70 <https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-la-souverainete-est-elle-soluble-dans-la-finance-durable-1350080>

71 <https://www.wealthmonaco.com/les-armes-de-defense-en-projet-pour-entrer-dans-la-taxonomie-sociale-esg/>

CHAPITRE I : OBJET, CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS

Article premier : Objet et champ d'application

1. Le présent règlement établit les critères permettant de déterminer si une activité économique est considérée comme contribuant au maintien de la souveraineté nationale et de la résilience industrielle, technologique, sécuritaire, alimentaire, et sanitaire, aux fins de la détermination du degré de souveraineté et de résilience d'un investissement.

2. Le présent règlement s'applique :

- a) aux mesures adoptées par les États membres ou par l'Union et qui imposent des exigences aux acteurs des marchés financiers ou aux émetteurs en ce qui concerne les produits financiers ou obligations d'entreprise qui sont mis à disposition comme participant à la souveraineté et la résilience;
- b) aux acteurs des marchés financiers qui mettent à disposition des produits financiers;

aux entreprises qui sont soumises à l'obligation de publier une déclaration non financière ou une déclaration non financière consolidée, conformément à l'Article 14 bis ou à l'article 29 bis de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil (68), respectivement.

Article 2 : Définitions

Aux fins du présent règlement, on entend par:

1. « investissement participant à la souveraineté ou la résilience » : un investissement dans une ou plusieurs activités économiques pouvant être considérées comme contribuant au maintien de la souveraineté et de la résilience industrielle, technologique, sécuritaire, alimentaire, et sanitaire au titre du présent règlement ;

2. « acteur des marchés financiers » : un acteur des marchés financiers tel qu'il est défini à l'article 2, point 1), du règlement (UE) 2019/2088, y compris un initiateur de produits de retraite auquel un État membre a décidé d'appliquer ledit règlement conformément à l'Article 11 dudit règlement ;

3. « produit financier » : un produit financier tel qu'il est défini à l'article 2, point 12), du règlement (UE) 2019/2088 ;

4. « émetteur » : un émetteur tel qu'il est défini à l'article 2, point h), du règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil (69);

5. « atténuation des dépendances stratégiques » : le processus consistant à combler les dépendances stratégiques essentielles en matière industrielle, technologique, sécuritaire, alimentaire, et sanitaire ;

CHAPITRE II : ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES PARTICIPANT A LA SOUVERAINETE ET LA RESILIENCE

Article 3. Critères de souveraineté et de résilience

Aux fins de la détermination du degré de souveraineté et de résilience d'un investissement, une activité économique est considérée comme participant à la souveraineté ou à la résilience si cette activité économique :

- a) contribue substantiellement à un ou plusieurs des objectifs de la Boussole stratégique en matière de sécurité et de défense ; de l'autonomie stratégique européenne,
- b) ne cause de préjudice important à aucun des objectifs environnementaux énoncés à l'article 9, conformément à l'article 12;

Article 4. Application des critères de souveraineté et résilience des activités économiques dans les mesures publiques, les normes et les labels

Les États membres et l'Union appliquent les critères énoncés à l'article 3 afin de déterminer si une activité économique est considérée comme participant de la souveraineté et de la résilience, aux fins de toute mesure fixant des exigences applicables aux acteurs des marchés financiers ou aux émetteurs des exigences en ce qui concerne les produits financiers ou les obligations d'entreprise qui sont mis à disposition comme participant de la souveraineté et de la résilience.

Article 5. Transparence des investissements Souveraineté et résilience dans les informations précontractuelles publiées et les rapports périodiques.

Lorsqu'un produit financier tel qu'il est visé à l'article 9, paragraphe 1, 2 ou 3, du règlement (UE) 2019/2088 réalise un investissement dans une activité économique qui contribue à la réalisation d'un objectif de souveraineté et résilience, au sens de l'article 2, point 17), dudit règlement, les informations à publier conformément à l'article 6, paragraphe 3, et à l'article 11, paragraphe 2, dudit règlement comprennent les éléments suivants :

- a) les informations relatives aux objectifs de souveraineté et/ou de résilience énoncés à l'article 9 du présent règlement auxquels l'investissement sous-jacent au produit financier contribue ;
- b) une description de la façon et de la mesure dans laquelle les investissements sous-jacents au produit financier sont effectués dans des activités économiques pouvant être considérées comme participant à la souveraineté et à la résilience au sens de l'article 3 du présent règlement.

La description visée au premier alinéa, point b), du présent article précise la part des investissements réalisés dans des activités économiques participant à la résilience et la souveraineté sélectionnés pour le produit financier, y compris des

informations détaillées sur la part des activités habilitantes et transitoires visées à l'Article 11 et à l'article 10, paragraphe 2, respectivement, sous la forme d'un pourcentage de tous les investissements sélectionnés pour le produit financier.

Article 6. Transparence des produits financiers qui promeuvent des caractéristiques souveraineté et résilience dans les informations précontractuelles publiées et les rapports périodiques.

Lorsqu'un produit financier tel qu'il est visé à l'article 8, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/2088 promeut des caractéristiques souveraineté et résilience, l'article 5 du présent règlement s'applique mutatis mutandis.

Les informations à publier conformément à l'article 6, paragraphe 3, et à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (UE) 2019/2088 sont accompagnées de la déclaration suivante :

« Le principe consistant à 'ne pas causer de préjudice important' s'applique uniquement aux investissements sous-jacents au produit financier qui prennent en compte les critères de l'Union européenne en matière d'activités économiques contribuant au maintien de la souveraineté et de la résilience industrielle, technologique, sécuritaire, alimentaire, et sanitaire.

« Les investissements sous-jacents à la portion restante de ce produit financier ne prennent pas en compte les critères de l'Union européenne en matière d'activités économiques contribuant au maintien de la souveraineté et de la résilience industrielle, technologique, sécuritaire, alimentaire, et sanitaire ».

Article 7. Transparence d'autres produits financiers dans les informations précontractuelles publiées et les rapports périodiques

Lorsqu'un produit financier n'est pas soumis à l'article 8, paragraphe 1, ou à l'article 9, paragraphe 1, 2 ou 3, du règlement (UE) 2019/2088, les informations à publier conformément aux dispositions de la législation sectorielle visée à l'article 6, paragraphe 3, et à l'article 11, paragraphe 2, dudit règlement sont accompagnées de la déclaration suivante:

« Les investissements sous-jacents à ce produit financier ne prennent pas en compte les critères de l'Union européenne en matière d'activités contribuant au développement ou au maintien de la souveraineté et de la résilience industrielle, technologique, sécuritaire, alimentaire, et sanitaire ».

Article 8. Transparence des entreprises dans les déclarations non financières

1. Toute entreprise soumise à l'obligation de publier des informations non financières conformément à l'Article 14 bis ou à l'article 29 bis de la directive 2013/34/UE inclut dans sa déclaration non financière ou sa déclaration non financière consolidée des informations sur la manière et la mesure dans laquelle

les activités de l'entreprise sont associées à des activités économiques pouvant être considérées comme participant à la souveraineté et la résilience au titre des articles 3 et 9 du présent règlement.

2. En particulier, les entreprises non financières publient les informations suivantes :

- a) la part de leur chiffre d'affaires provenant de produits ou de services associés à des activités économiques pouvant être considérées comme contribuant au développement ou au maintien de la souveraineté et de la résilience industrielle, technologique, sécuritaire, alimentaire, et sanitaire au titre du présent règlement ;
- b) la part de leurs dépenses d'investissement et la part de leurs dépenses d'exploitation liée à des actifs ou à des processus associés à des activités économiques pouvant être considérées comme contribuant développement ou au maintien de la souveraineté et de la résilience industrielle, technologique, sécuritaire, alimentaire, et sanitaire au titre du présent règlement.

3. Si, en vertu de l'Article 14 bis ou de l'article 29 bis de la directive 2013/34/UE, une entreprise publie des informations non financières dans un rapport distinct, conformément à l'Article 14 bis, paragraphe 4, ou à l'article 29 bis, paragraphe 4, de ladite directive, les informations visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article sont publiées dans ledit rapport distinct.

4. La Commission adopte un acte délégué conformément à l'Article 18 pour compléter, les paragraphes 1 et 2 du présent article afin de préciser le contenu et la présentation des informations à publier en vertu de ces paragraphes, y compris la méthodologie à suivre en vue de s'y conformer, en prenant en considération les spécificités tant des entreprises financières que des entreprises non financières, ainsi que les critères d'examen technique établis en vertu du présent règlement. La Commission adopte ledit acte délégué le 1er juin 2023 au plus tard.

Article 9. Objectifs de souveraineté et de résilience

Aux fins du présent règlement, constituent des objectifs de souveraineté et de résilience :

- a) la participation à l'autonomie stratégique ;
- b) l'atténuation des dépendances industrielles essentielles ;
- c) l'atténuation des dépendances technologiques essentielles ;
- d) l'atténuation des dépendances sécuritaires essentielles ;
- e) l'atténuation des dépendances alimentaires essentielles ;
- f) l'atténuation des dépendances sanitaires essentielles.

Article 10. Contribution substantielle à la souveraineté et la résilience

1. Une activité économique est considérée comme apportant une contribution substantielle à la souveraineté et la résilience lorsqu'elle contribue de manière

substantielle développement ou au maintien de la souveraineté et de la résilience industrielle, technologique, sécuritaire, alimentaire, et sanitaire

2. La Commission adopte un acte délégué conformément à l'Article 18 pour :

- a) compléter, le paragraphe 1 du présent article en établissant des critères d'examen technique afin de déterminer les conditions dans lesquelles une activité économique donnée est considérée comme contribuant de manière substantielle à la souveraineté et la résilience ; et
- b) compléter l'Article 12 en établissant, pour chaque objectif pertinent, des critères d'examen technique afin de déterminer si une activité économique pour laquelle des critères d'examen technique ont été établis en application du point a) du présent paragraphe cause un préjudice important à un ou plusieurs de ces objectifs.

3. Avant d'adopter l'acte délégué visé au paragraphe 3 du présent article, la Commission consulte la plateforme visée à l'Article 15 en ce qui concerne les critères d'examen technique visés au paragraphe 3 du présent article.

4. La Commission établit les critères d'examen technique visés au paragraphe 3 du présent article dans un acte délégué, en tenant compte des exigences énoncées à l'Article 14.

5. La Commission adopte l'acte délégué visé au paragraphe 3 au plus tard le 31 décembre 2023, afin d'assurer son application à compter du 1er janvier 2024.

Article 11. Activités habilitantes

Une activité économique est considérée comme contribuant de manière substantielle à la réalisation d'un ou de plusieurs des objectifs de Souveraineté et résilience énoncés à l'article 9 si elle permet directement à d'autres activités d'apporter une contribution substantielle à l'un ou plusieurs de ces objectifs, pour autant que cette activité économique :

- a) n'entraîne pas un verrouillage dans des actifs qui compromettent des objectifs de souveraineté et de résilience à long terme, compte tenu de la durée de vie économique de ces actifs ; et
- b) ait un impact en matière de souveraineté et de résilience positif significatif.

Article 12 Préjudice important causé aux objectifs de souveraineté et de résilience

1. Aux fins de l'article 3, point b), une activité économique est considérée comme causant un préjudice important :

- a) à la souveraineté, lorsque cette activité porte atteinte à la réalisation des objectifs de la *boussole stratégique* en matière de sécurité et de défense ; de l'autonomie stratégique européenne ; ou accroît les dépendances

extra-européennes dans les domaines essentiels de la souveraineté et de la résilience.

b) à la résilience, lorsque cette activité entraîne une augmentation de la dépendance européenne dans les matières stratégiques essentielles en matière industrielle, technologique, sécuritaire, alimentaire, et sanitaire ;

2. Lors de l'évaluation d'une activité économique au regard des critères énoncés au paragraphe 1, l'impact en matière « souveraineté et résilience » de l'activité même, ainsi que l'impact « Souveraineté et résilience » des produits et services fournis par cette activité sont pris en considération.

Article 13. Garanties minimales

1. Les garanties minimales visées à l'article 3, point c), sont des procédures qu'une entreprise exerçant une activité économique met en œuvre pour s'aligner sur les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales et les principes directeurs des Nations unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme, y compris les principes et les droits fixés par les huit conventions fondamentales citées dans la déclaration de l'Organisation internationale du travail relative aux principes et droits fondamentaux au travail et par la Charte internationale des droits de l'homme.

2. Lors de la mise en œuvre des procédures visées au paragraphe 1 du présent article, les entreprises respectent le principe consistant à « ne pas causer de préjudice important » fixé à l'article 2, point 17), du règlement (UE) 2019/2088 ainsi que ceux fixés à l'article ci-avant.

Article 14. Exigences applicables aux critères d'examen technique

1. Les critères d'examen technique établis en vertu de l'article 10, paragraphe 3:

a) identifient les contributions potentielles à l'objectif souveraineté et résilience considéré qui sont les plus pertinentes, tout en respectant le principe de neutralité technologique, en prenant en compte les incidences à court terme comme à long terme d'une activité économique donnée ;

b) précisent les exigences minimales à respecter pour éviter de causer un préjudice important à l'un quelconque des objectifs souveraineté et résilience pertinents, en prenant en compte les incidences à court terme comme à long terme d'une activité économique donnée ;

c) sont quantitatifs et comprennent des seuils dans la mesure du possible et, à défaut, sont qualitatifs ;

d) s'appuient le cas échéant sur des systèmes de certification de l'Union, des méthodes d'évaluation de l'empreinte écologique de l'Union et des classifications statistiques de l'Union, et tiennent compte de tout instrument législatif de l'Union pertinent en vigueur ;

- e) utilisent, dans la mesure du possible, des indicateurs de durabilité tels qu'ils sont visés à l'article 4, paragraphe 6, du règlement (UE) 2019/2088 ;
- f) tiennent compte de la nature et de l'ampleur de l'activité économique, en particulier :

2. La Commission réexamine régulièrement les critères d'examen technique visés au paragraphe 1 et, le cas échéant, modifie les actes délégués adoptés conformément au présent règlement en fonction du progrès scientifique et technologique.

Dans ce contexte, avant de modifier ou de remplacer un acte délégué, la Commission évalue la mise en œuvre de ces critères en tenant compte du résultat de leur application par les acteurs des marchés financiers et de leurs incidences sur les marchés des capitaux, y compris en réorientant des investissements vers des activités favorables à la souveraineté et la résilience.

Article 15 Bureau Souveraineté et résilience au sein de la plateforme sur la finance durable

1. La Commission crée un « bureau » Souveraineté et résilience au sein de la plateforme sur la finance durable (ci-après dénommée « plateforme »). Elle est composée, dans un souci d'équilibre, des groupes suivants :

- a) de représentants :
 - i) de l'Agence européenne de défense ;
 - ii) des autorités européennes de surveillance ;
 - iii) de la Banque européenne d'investissement et du Fonds européen d'investissement ; et
- b) d'experts représentant les parties prenantes concernées du secteur privé, y compris des acteurs et secteurs d'activité des marchés financiers et non financiers, représentant les secteurs industriels concernés ;
- c) d'experts représentant la société civile, y compris des personnes ayant acquis une expertise dans les domaines de la géopolitique, de l'innovation stratégique, de la prospective, de l'économie de défense ;
- d) d'experts nommés à titre personnel et possédant des connaissances et une expérience avérée dans les domaines couverts par le présent règlement ;
- e) d'experts représentant le monde académique, notamment les universités, les instituts de recherche et d'autres organismes scientifiques, y compris des personnes ayant acquis une expertise au niveau mondial.

2. Le Bureau « Souveraineté et résilience de la plateforme » :

- a) conseille la Commission sur les critères d'examen technique visés à l'Article 14, ainsi que sur la nécessité éventuelle de les actualiser ;
- b) analyse l'incidence des critères d'examen technique sous l'angle des coûts et des avantages potentiels de leur application ;

- c) aide la Commission à analyser les demandes des parties prenantes concernant l'élaboration ou la révision de critères d'examen technique pour une activité économique donnée ;
- d) conseille la Commission, le cas échéant, sur le rôle éventuel d'une compatibilité intégrant la durabilité et des normes de déclaration en matière de durabilité dans le soutien à l'application des critères d'examen technique ;
- e) suit les tendances au niveau de l'Union et des États membres en ce qui concerne les flux de capitaux vers des investissements durables et fait régulièrement rapport à la Commission à ce sujet ;
- f) conseille la Commission sur la nécessité éventuelle de mettre au point des mesures supplémentaires visant à améliorer la disponibilité et la qualité des données ;
- g) conseille la Commission sur la facilité d'utilisation des critères d'examen technique, en tenant compte de la nécessité d'éviter une charge administrative inutile ;
- h) conseille la Commission sur la nécessité éventuelle de modifier le présent règlement ;
- i) conseille la Commission sur l'évaluation et le développement de politiques en matière de finance durable, y compris en ce qui concerne les questions relatives à la cohérence des politiques ;
- j) conseille la Commission sur la réalisation d'autres objectifs en matière de souveraineté et de résilience ;
- k) conseille la Commission sur l'application de l'Article 13 et sur la nécessité éventuelle de compléter les exigences y figurant.

3. Le bureau « **Souveraineté et résilience** » de la plateforme prend en considération le point de vue d'un large éventail de parties prenantes.

4. Le bureau « **Souveraineté et résilience** » de la plateforme est présidé par la Commission et constitué dans le respect des règles horizontales sur la création et le fonctionnement des groupes d'experts de la Commission. Dans ce contexte, la Commission peut inviter ponctuellement des experts ayant acquis une expertise spécifique.

5. Le bureau « **Souveraineté et résilience** » de la plateforme s'acquitte de ses tâches dans le respect du principe de transparence. La Commission publie les procès-verbaux des réunions du bureau et d'autres documents pertinents sur son site internet.

6. Si des acteurs des marchés financiers estiment qu'il y a lieu de considérer comme durable sur le plan de la souveraineté et de la résilience une activité économique qui ne respecte pas les critères d'examen technique établis en

vertu du présent règlement, ou pour laquelle il n'a pas encore été établi de tels critères d'examen technique, ils peuvent en informer la plateforme.

Article 16. Autorités compétentes

1. Les États membres veillent à ce que les autorités compétentes visées à l'article 14, paragraphe 1, du règlement (UE) 2019/2088 contrôlent le respect par les acteurs des marchés financiers des exigences énoncées aux articles 5, 6 et 7 du présent règlement. Les États membres s'assurent que leurs autorités compétentes disposent de tous les pouvoirs de contrôle et d'enquête qui sont nécessaires pour exercer leurs fonctions au titre du présent règlement.

2. Aux fins du présent règlement, les autorités compétentes coopèrent entre elles et se communiquent mutuellement, sans retard injustifié, les informations utiles à l'accomplissement de leurs missions au titre du présent règlement.

Article 17. Mesures et sanctions

Les États membres fixent les règles relatives aux mesures et sanctions applicables en cas de violation des articles 5, 6 et 7. Les mesures et sanctions prévues sont effectives, proportionnées et dissuasives.

Article 18. Exercice de la délégation

1. Le pouvoir d'adopter des actes délégués conféré à la Commission est soumis aux conditions fixées au présent article.

2. Le pouvoir d'adopter des actes délégués visés aux présentes, est conféré à la Commission pour une durée indéterminée à compter du 12 juillet 2022.

3. Les délégations de pouvoir visées aux présentes, peuvent être révoquées à tout moment par le Parlement européen ou le Conseil. La décision de révocation met fin à la délégation de pouvoir qui y est précisée. La révocation prend effet le jour suivant celui de la publication de ladite décision au Journal officiel de l'Union européenne ou à une date ultérieure qui est précisée dans ladite décision. Elle ne porte pas atteinte à la validité des actes délégués déjà en vigueur.

4. La Commission recueille toute l'expertise nécessaire, avant l'adoption et au cours de l'élaboration des actes délégués, y compris par la consultation du groupe d'experts des États membres sur la finance publique visé à l'Article 19. Avant l'adoption d'un acte délégué, la Commission agit conformément aux principes et aux procédures définies dans l'accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 « Mieux légiférer ».

5. Aussitôt qu'elle adopte un acte délégué, la Commission le notifie au Parlement européen et au Conseil simultanément.

6. Un acte délégué adopté en vertu des présentes, n'entre en vigueur que si le Parlement européen ou le Conseil n'a pas exprimé d'objections dans un délai de quatre mois à compter de la notification de cet acte au Parlement européen

et au Conseil ou si, avant l'expiration de ce délai, le Parlement européen et le Conseil ont tous deux informé la Commission de leur intention de ne pas exprimer d'objections. Ce délai est prolongé de deux mois à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.

Article 19 Groupe d'experts des États membres sur la souveraineté et la résilience

1. Un groupe d'experts des États membres sur la souveraineté et la résilience (ci-après dénommé « groupe d'experts des États membres ») conseille la Commission sur la pertinence des critères d'examen technique et sur l'approche adoptée par la plateforme en ce qui concerne l'élaboration de ces critères conformément à l'Article 14.

2. La Commission informe les États membres par l'organisation de réunions du groupe d'experts des États membres destinées à faciliter un échange de vues en temps utile entre les États membres et la Commission, en particulier en ce qui concerne les principales conclusions de la plateforme, telles que de nouveaux critères d'examen technique ou des actualisations importantes de ces critères, ou encore des projets de rapports.