

LA NOUVELLE STRATÉGIE DE LA FRANCE: LE LIVRE BLANC DE 2013

On attendait avec impatience le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale français publié récemment. L'UE est en effet en train de repenser ce domaine politique. Etant donné le budget militaire en baisse et les capacités militaires réduites, la France, la principale puissance militaire sur le continent européen, est forcée de revoir ses ambitions à la baisse. Paris veut accélérer par la même occasion les efforts de sécurité et de défense européenne commune.



Le président français, François Hollande, lors de la parade militaire traditionnelle du 14 juillet 2013 à Paris.

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale français a été publié le 29 avril de cette année, après neuf mois de délibérations. Il cite les menaces auxquelles est confrontée la France ainsi que les moyens grâce auxquels le pays va y faire face. La nouvelle publication reste fondamentalement fidèle aux principales priorités stratégiques du Livre blanc de 2008: protection, connaissance, prévention, dissuasion et intervention. Mais elle souligne la nécessité d'une convergence accrue entre ces priorités. Du point de vue géostratégique, le regard vers l'Afrique est devenu plus important alors que l'importance de l'Asie a diminué. Le Livre blanc suggère des coupures dans les principales capacités militaires. Les différentes forces armées seront réorganisées. Les capacités doivent être maintenues en partageant et en

mettant en commun les moyens (*Pooling and Sharing*). Pour que cela soit possible, la France se propose de renforcer la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC, anciennement PESD). Le principe d'autonomie par la dissuasion nucléaire est simultanément maintenu. Une importance particulière continue d'être accordée à la coopération militaire bilatérale avec la Grande-Bretagne.

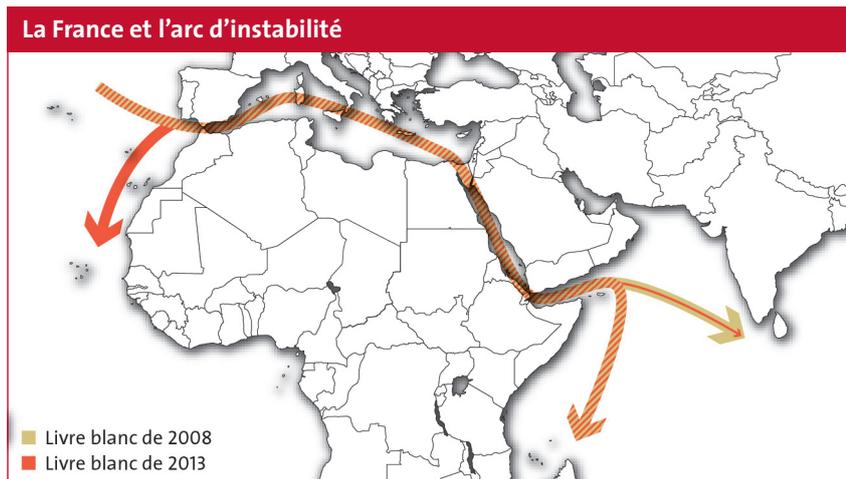
Le contexte du Livre blanc

Le Livre blanc de 2013, qui compte 132 pages, est le quatrième de son genre depuis l'introduction de cette publication en 1972. Le Livre blanc de 1972 reposait sur la doctrine de la dissuasion – une pièce maîtresse du consensus gaulliste en politique de défense. Le Livre blanc suivant, datant de 1994, a été publié à la fin de la guerre

froide et reflétait le changement de la situation sécuritaire internationale. Il a préparé la voie à la transformation des forces armées en armée de métier. La France a abandonné simultanément tous ses missiles nucléaires terrestres. Finalement, elle a renforcé ses capacités de projection des forces armées.

Alors que les Livres blancs de 1972 et 1994 se limitaient à des questions de sécurité militaire, une stratégie de sécurité intégrale a été développée en réponse à la mondialisation croissante dans le Livre blanc présenté en 2008 par le président Nicolas Sarkozy. La France devait de surcroît être réintégrée aux structures militaires de l'OTAN, ce qui équivalait à un éloignement de la tradition gaulliste de la France consistant à se tenir à l'écart des structures militaires de l'Alliance. La France devait désormais jouer un plus grand rôle dans les opérations de gestion des crises, particulièrement en ce qui concerne l'«arc d'instabilité» de la Méditerranée à l'Asie du Sud en passant par le golfe Persique et la corne de l'Afrique, sur lequel l'attention se portait davantage. Les coûts militaires devaient simultanément déjà être réduits.

Le dernier Livre blanc n'est pas seulement un moyen grâce auquel le président François Hollande veut se démarquer de son prédécesseur. Il est aussi le résultat de la prise de conscience de la nécessité de réduire la dette publique et de s'adapter à un contexte stratégique en mutation. Le printemps arabe et l'instabilité de la zone du Sahel ont eu, à cet égard, de nettes conséquences sur le Livre blanc.



Un autre facteur important est le développement stratégique ultérieur des Etats-Unis. Dans la capitale française, on est convaincu que Washington sera à l'avenir plus sélective dans le choix de ses interventions militaires et «dirigera par l'arrière» (*leading from behind*). A cela vient s'ajouter le «pivot vers l'Asie» (*pivot to Asia*) annoncé par le président Barack Obama. Paris part donc du principe que les Etats-Unis laisseront aux Européens la direction, en tout cas là où les intérêts stratégiques américains ne sont pas concernés.

Les leçons de la Libye et le Mali

Le Livre blanc a été formulé sous le coup des interventions en Libye et au Mali. La guerre en Libye a surtout marqué un moment important dans les relations transatlantiques: pour la première fois depuis la création de l'Alliance, des moyens de l'OTAN ont été mis à la disposition d'une coalition dirigé par d'Etats membres européens. Des opérations comme la mission de l'OTAN *Unified Protector* en Libye (2011) sous la direction de la Grande-Bretagne et de la France ou l'*Opération Serval* au Mali sous la direction française (2013) se répéteront vraisemblablement. Le Livre blanc tire donc certaines leçons de ces opérations.

L'opération en Libye a été réalisée avec une grande participation de la France et de la Grande-Bretagne sous le commandement de l'OTAN. Mais les Européens dépendaient dans une grande mesure du soutien militaire américain. La France et la Grande-Bretagne n'auraient pas été en mesure de mener seules cette mission pendant six mois. Sans les missiles de croisière, les drones et la guerre électronique américains, la mission aurait probablement échoué. Cette opération a donc clairement montré le besoin de meilleurs moyens de direction,

systèmes d'information, services de renseignements, surveillance, acquisition des cibles et reconnaissance, ravitaillement aérien et munitions de précision. Les accords de Lancaster House de 2010 entre Londres et Paris, qui ont permis une coopération dans le développement et l'achat de ces moyens onéreux, a démontré même avant la guerre en Libye les efforts de la France pour renforcer les capacités pertinentes, en association avec le Royaume-Uni.

Paris a tiré d'autres leçons de l'opération au Mali qui a débuté en janvier 2013. Premièrement, il est clairement apparu que les forces armées doivent être disponibles à court terme. Deuxièmement, elles doivent être en mesure de pouvoir opérer sur d'immenses distances. Troisièmement, elles doivent être en mesure d'effectuer des opérations multidimensionnelles. L'opération au Mali a surtout été menée à bien parce que la France avait déjà positionné au préalable des forces armées au Burkina Faso, au Tchad et en Côte d'Ivoire. Les Etats-Unis ont fourni des renseignements provenant entre autres de la reconnaissance électronique. Les cibles des attaques aériennes, qui préparaient l'intervention des troupes au sol, ont été choisies sur base de ces informations. Il manquait aussi aux Français des capacités de transport aérien et de ravitaillement en vol disponibles rapidement. L'absence de forces en vue de la déployabilité stratégique s'est fait douloureusement ressentir. L'*Opération Serval* a montré que l'on doit pouvoir réagir à des situations changeant rapidement. L'intervention a en outre fait ressortir le manque de capacités. Il manquait des avions pour transporter le matériel et les forces armées; de nouvelles machines de ravitaillement en vol permettant d'opérer sur de grandes distances; et de reconnaissance et de surveillance.

Le désir français de partager et de mettre en commun les moyens au sein de l'UE s'explique d'une part par des impasses financières et d'autre part par la nécessité de développer ou d'acquérir des moyens militaires coûteux nécessaires d'urgence. Ces réflexions pratiques sont intégrées au débat français actuel qui accorde de nouveau une plus grande importance à l'Europe. Le président Hollande consacre à la PSDC bien plus d'attention que son prédécesseur, le président Sarkozy.

Priorités et orientation stratégiques

Le Livre blanc 2013 reste fidèle aux cinq fonctions stratégiques primaires déjà précisées dans le papier stratégique de 2008: protection, connaissance et anticipation, prévention, dissuasion et intervention. L'importance centrale de la dissuasion nucléaire pour la stratégie sécuritaire nationale de la France reste un facteur constant. La force de frappe atomique continue d'être considérée comme l'épine dorsale de l'autonomie militaire et stratégique du pays malgré le but déclaré d'intensifier la défense et la sécurité européenne.

Les forces armées françaises devraient, avec d'autres organes étatiques, être en mesure de défendre l'infrastructure et les institutions du pays, ce qui signifie qu'il faudrait accorder davantage de poids aux moyens de direction. L'armée devrait aussi être en mesure de parer, dans le cadre de l'OTAN et de l'UE, à d'éventuelles agressions d'autres Etats et de réaliser des missions de gestion des crises dans des Etats en déliquescence ou fragiles. La France doit pouvoir planifier et réaliser des opérations seule ou en tant que nation-cadre en coopération avec d'autres Etats ou apporter une contribution propre à des missions multinationales.

Avec ses moyens militaires, la France peut intervenir là où ses intérêts sont gravement menacés – à la périphérie de l'Europe, en Méditerranée, en Afrique (Maghreb, Sahel, Afrique équatoriale et dans la corne de l'Afrique), dans le golfe Persique et dans l'océan Indien (mais avec un accent moindre sur l'Asie du Sud). Sarkozy a essayé de réduire le nombre de bases militaires permanentes en Afrique, ce qui a cependant échoué parce que les dirigeants locaux craignaient l'instabilité qui se serait ensuivie. La nécessité de transporter rapidement au Mali des forces d'intervention en 2013 a montré l'utilité de positionner au préalable des forces armées en Afrique, un

point de vue qui n'est plus aussi controversé qu'il ne l'était encore en 2008.

Ajustement des capacités militaires

Les forces armées doivent être en mesure de défendre le territoire national, de dissuader et de s'engager dans le cadre d'interventions à l'étranger. Mais le Papier blanc prévoit une réduction des principales forces armées françaises de 10 à 15 pour cent. L'armée ne comprendra plus les huit brigades interarmes prévues dans le Livre blanc de 2008 mais seulement sept. La marine recevra dix nouvelles frégates au lieu des 13 prévues en 2008 et devra en outre céder quelques bombardiers.

L'objectif fixé de pouvoir déployer jusqu'à 30 000 hommes des forces terrestres et 70 avions de combat pour une grosse opération est en outre abandonné. On envisage au lieu de cela des opérations de moindre envergure. La France entretiendra par contre 5 000 soldats hautement projetables qui formeront à court terme un groupe de 2 300 hommes pour des missions allant jusqu'à sept jours. On prévoit, pour des missions plus longues, 7 000 hommes des forces terrestres équipés d'environ 12 avions de chasse, d'une frégate, d'un sous-marin d'attaque et d'un bâtiment de projection et de commandement ainsi que des forces d'intervention spéciales. Seront disponibles, pour les grandes missions visant à imposer des mesures de coercition, un bataillon de deux brigades comprenant 15 000 soldats, environ 45 avions de chasse, un porte-avions, deux bâtiments de projection et de commandement ainsi que des forces d'intervention spéciales.

Entre 2015 et 2019, 24 000 postes seront supprimés au ministère de la Défense – en plus des 10 000 suppressions d'emplois déjà prévues pour 2014/15. La répartition de ces suppressions d'emplois entre les différentes forces fait encore l'objet de discussions actuellement. On attend une décision définitive avec la publication de la loi de programmation militaire qui présentera les effets budgétaires du Livre blanc après la clôture des délibérations parlementaires en automne 2013.

Dans le domaine de la reconnaissance, on souligne surtout qu'il faut renforcer les services secrets, les systèmes de reconnaissance dans l'espace ainsi que les mesures de surveillance électronique. Les programmes dans l'espace, surtout

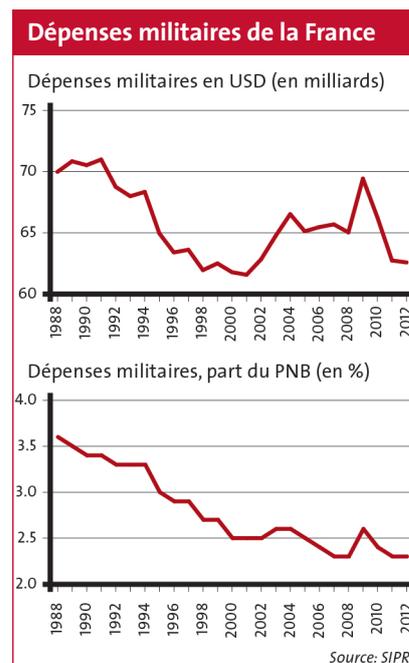
la surveillance par satellite, la capacité d'intercepter des missiles balistiques, les systèmes d'alerte rapide, la navigation et les observations météorologiques, avaient déjà été encouragés en 2008. C'était en partie une réaction à la mise sur pied de programmes dans l'espace par des puissances émergentes, surtout de la Chine. En 2013, le besoin de reconnaissance en temps réel est cité comme étant particulièrement urgent. La France continue d'avoir besoin de drones caractérisés par une durée de vol élevée, pouvant opérer à un plafond moyen et équipés d'une technique de surveillance optique et électromagnétique. Des drones tactiques, des avions de reconnaissance légers et des capteurs de surveillance externes sont également nécessaires.

Se basant sur le Livre blanc de 2008, la publication de 2013 souligne aussi la nécessité de perfectionner les capacités techniques d'identification des auteurs de cyberattaques et d'évaluer les capacités offensives correspondantes d'adversaires potentiels. La sécurité des réseaux a déjà été définie comme priorité dans le Livre blanc de 2008. Une autorité qui se consacre à la protection contre les cyberattaques a alors été créée – l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). La France créera cependant maintenant une nouvelle organisation dans le domaine de la cybersécurité qui revêt non seulement un caractère défensif mais aussi offensif. Elle doit être intégrée aux forces armées et devenir un composant des opérations militaires.

Il manque à la France un équipement important pour remplir ces exigences. En raison de restrictions budgétaires, cela implique le partage et la mise en commun de moyens. En Europe, la France cherche donc des options à court terme pour développer des capacités communes en harmonie avec ses besoins, ce qui concerne surtout les domaines de la surveillance de l'espace, du transport aérien et du ravitaillement en vol, de la surveillance des zones d'intervention et de la logistique dans les territoires en crise.

Sécurité et défense européenne

Le Livre blanc 2013 confirme l'engagement de la France en faveur du développement de concepts et de capacités au sein de l'OTAN et de l'UE. Un général français a été nommé en 2009 Commandant suprême allié Transformation de l'OTAN (SACT). La France est donc responsable au sein de



l'Alliance du perfectionnement de la *Smart Defence*. La France exige dans ce domaine de tenir compte des besoins de l'industrie de l'armement européenne comme site de production des technologies modernes à grande valeur ajoutée. La France ne voit pas l'OTAN et l'UE comme des concurrentes mais comme des partenaires complémentaires – pas seulement sur le terrain mais aussi en rapport avec le *Pooling and Sharing* de l'UE et la *Smart Defence* de l'OTAN.

La France considère effectivement la PCSD comme une priorité. Le Livre blanc souligne la nécessité de donner un nouvel élan à la PCSD. Il établit en particulier que les opérations de la PCSD ont révélé depuis 2003 un manque de volonté politique tant dans les grandes missions que dans les opérations plus modestes. L'aptitude de l'UE aux missions de gestion des crises multidimensionnelles est aussi considérée comme lacunaire. Le Livre blanc français argue que la PCSD doit avoir davantage accès à la totalité des ressources de la Commission européenne et des Etats membres pour pouvoir réagir intégralement aux crises. Du point de vue français, on recherche tout autant une meilleure coordination des capacités civiles et militaires que l'adaptation des procédures de l'UE à un rôle opérationnel.

Le Livre blanc souligne en outre qu'il manque toujours une stratégie commune pour continuer à développer l'industrie de l'armement. Paris voit la baisse des ressources financières comme une incitation

à perfectionner les approches coopératives. Le gouvernement français exige aussi un Livre blanc de l'UE formulant clairement les intérêts et objectifs stratégiques de cette dernière dans le domaine de la politique de défense et de sécurité, ce qui contribuerait à réaliser des interventions préventives, des missions à l'étranger hors d'Europe et le *Pooling and Sharing*.

Le sommet de l'UE des 19 et 20 décembre 2013 se concentrera sur les questions de politique de défense. Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE se pencheront de nouveau conjointement sur la politique de défense et de sécurité. La France proposera vraisemblablement de mieux utiliser les institutions et instruments pour une action commune et d'épuiser les possibilités créées par le traité de Lisbonne. La France essaiera de renforcer la PCSD. Paris exigera à cette fin un Livre blanc de l'UE actualisant les mesures de l'UE en vue de venir à bout et de formuler avec plus de précision les menaces sécuritaires cernées pour la première fois dans la stratégie sécuritaire européenne de 2003 («Une Europe sûre dans un monde meilleur»).

Malgré le souhait d'insuffler à la PCSD une nouvelle vie, le Livre blanc montre aussi qu'on accorde une importance toujours considérable à la collaboration bilatérale comme moyen de mieux intégrer les capacités militaires. C'est pourquoi une importance particulière est toujours accordée aux accords avec la Grande-Bretagne dans le domaine de l'armement.

Importance pour la Suisse

Quelques questions soulevées par le Livre blanc français sont aussi pertinentes en Suisse pour la formulation du Rapport sur la politique de sécurité 2014, même si les deux Etats suivent des approches stratégiques diamétralement opposées. Il y a des similitudes dans le domaine des menaces, par exemple le risque de cyberattaques. Mais il y a des différences considérables, par exemple en ce qui concerne le risque d'attentats terroristes. La France et la Suisse prévoient donc des éventails tout à fait différents de missions possibles pour leurs forces armées.

Mais les deux pays doivent se pencher sur la question de savoir comment ils veulent préserver leurs capacités militaires autonomes en ces temps de budgets rétrécis.

On ne peut ignorer que difficilement la logique d'un partage et d'une mise en commun des capacités en Suisse aussi dans les prochaines années. Même si la question des capacités utilisées conjointement est épineuse du point de vue de la politique nationale, il y a cependant un vaste éventail d'options de partage possibles auxquelles la Suisse pourrait prendre part (cf. analyse du CSS n° 126 [↗](#)).

La Suisse a déjà collaboré dans le domaine de l'armement avec la Suède, la Norvège, la Finlande, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Irlande et l'Espagne. En raison du pacte de mars 2012, la Suisse peut à présent aussi participer aux projets de coopération en matière de politique d'armement de l'Agence européenne de défense (AED), par exemple à des programmes de formation communs ou au développement et à l'évolution et à l'achat de biens d'armement. La Suisse aura la possibilité de louer

des parties du système de communication par satellite gouvernemental (SATCOM) qui sera développé par l'AED. En tant que membre du partenariat de l'OTAN pour la paix (PpP), la Suisse peut aussi participer au cas par cas aux activités de Smart Defence.

La question de savoir quel cadre est le plus adéquat pour la Suisse doit être décidée à l'aide des besoins des forces armées.

- I** Editeur responsable: Christian Nünlist
analysen@sipo.gess.ethz.ch
- I** Expert ayant contribué à cette analyse:
Lisa Watanabe
lisa.watanabe@sipo.gess.ethz.ch
- I** Commande d'analyses et abonnement:
www.css.ethz.ch/cssanalysen
- I** ISSN: 2296-0228

Parus précédemment [↗](#)

- N° 138: La Suède aux prises avec sa politique de défense
- N° 137: Les drones américains dans la lutte antiterroriste
- N° 136: La Russie en Europe: défis stratégiques
- N° 135: Tunisie: obstacles au processus de transition
- N° 134: La NSS 2014: sur la voie d'une doctrine Obama?
- N° 133: Conseil de l'Europe: l'heure des réformes
- N° 132: Lashkar-e-Taiba: une organisation locale, des ambitions mondiales
- N° 131: Haut-Karabagh: obstacles à une solution négociée
- N° 130: La CPI: attentes élevées, bilan mitigé
- N° 129: Whole of Government: entre intégration et démarcation
- N° 128: Stratégies contre la radicalisation djihadiste en Europe
- N° 127: Le Groupe des pays fournisseurs nucléaires à un carrefour
- N° 126: Pooling and Sharing, Smart Defence et la Suisse
- N° 125: Népal: paralysie du processus de paix et engagement suisse
- N° 124: La guerre civile syrienne: entre escalade et intervention
- N° 123: Les révolutions arabes du point de vue d'Israël
- N° 122: Interdiction des armes chimiques: état des lieux et perspectives
- N° 121: Le conflit autour du programme atomique nord-coréen
- N° 120: Sortie de l'atome et approvisionnement énergétique de la Suisse
- N° 119: Somalie: peu de perspectives de paix
- N° 118: L'Arctique: un dégel à potentiel de conflit
- N° 117: Inde-Etats-Unis: un partenariat au potentiel de développement limité
- N° 116: L'OTAN après Chicago: rhétorique intelligente et des incertitudes
- N° 115: Le Myanmar entre réformes politiques et pouvoir militaire
- N° 114: La résolution 1325 de l'ONU au banc d'essai
- N° 113: L'Irak Après le retrait des Etats-Unis: de nouveau au bord du gouffre
- N° 112: Crise de la dette et politique étrangère et de sécurité suisse
- N° 111: Les PPP dans la politique de sécurité: chances et limites
- N° 110: L'OSCE en position difficile
- N° 109: Afghanistan: vague espoir de solution régionale
- N° 108: La puissance protectrice: la renaissance d'une tradition?
- N° 107: Armes atomiques au Moyen-Orient: aucune solution en vue
- N° 106: Politique étrangère suisse après Mme Calmy-Rey
- N° 105: Médiation dans les conflits religieux
- N° 104: Fukushima et les limites de l'analyse des risques