

# LIVRE BLANC: NOUVELLE STRATÉGIE DE SÉCURITÉ NATIONALE DE LA FRANCE

Sur la base d'un Livre blanc publié en juin 2008, la France soumet sa politique de défense à une profonde réforme. Pour la première fois, une stratégie de sécurité nationale est formulée qui associe la politique de défense et la politique de sécurité intérieure et tient compte de points de vue de politique extérieure. Le retour aux structures militaires de l'OTAN qui se dessine vise à renforcer la position de la France auprès des institutions sécuritaires euro-atlantiques. Les tendances fondamentales de la politique française et notamment la prétention de l'Hexagone de jouer un rôle de leader en Europe demeurent intactes.



Président Sarkozy lors de la parade militaire annuelle le 14 juillet 2008 à Paris REUTERS / Benoit Tessier

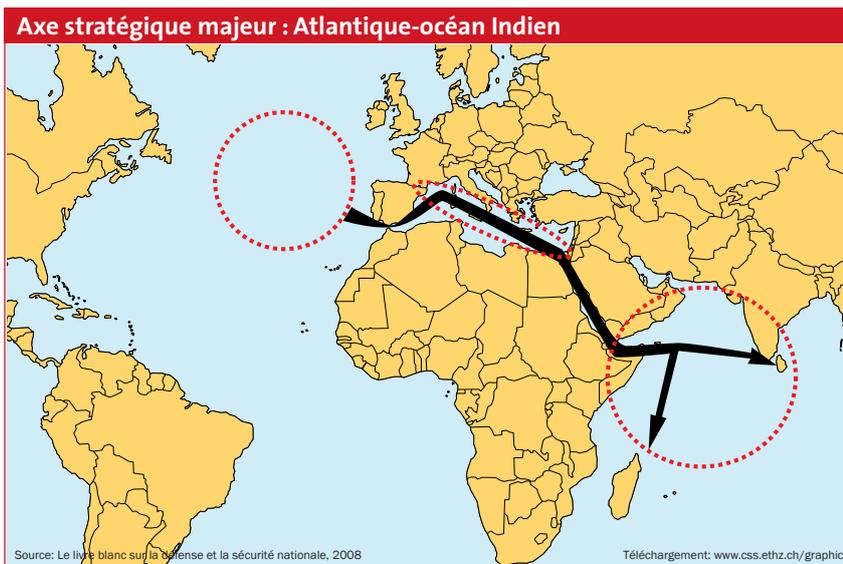
Le Livre blanc «Défense et Sécurité nationale» de la France est remarquable à trois égards. Premièrement, il a été élaboré selon un processus transparent et pluraliste auquel la France ne nous avait pas habitués. En août 2007, le président Sarkozy a convoqué une commission forte de 35 membres ayant pour mission d'analyser sans préjugé la situation de menace du pays et de formuler les lignes directrices pour l'adaptation de l'appareil sécuritaire français. La commission se composait non seulement de hauts fonctionnaires civils et militaires, de scientifiques et de représentants de l'industrie, mais aussi de parlementaires issus de

toutes les fractions ce qui, eu égard au rôle mineur que le Parlement joue dans la politique extérieure et de sécurité de la France, n'était de loin pas évident. Des audiences publiques, un forum de discussion sur Internet et des séminaires sont venus compléter les sessions de travail à huis clos de la commission. Des retours d'information réguliers entretenus avec l'administration présidentielle ont permis d'assurer au Livre blanc le soutien du président Sarkozy.

Deuxièmement, le Livre blanc frappe par son ampleur peu commune et par son extraordinaire souci du détail. Sur

plus de 300 pages et en 18 chapitres, le document analyse l'évolution de la situation de menace et les conséquences pour la France et l'Europe, explique le cadre européen et transatlantique de la sécurité de la France, induit la nouvelle stratégie et les innovations institutionnelles et de fond qui y sont liées et discute les retombées des réformes sur les structures politiques, l'organisation administrative, les personnels concernés, les finances, l'industrie de la défense, la recherche et la population.

Troisièmement, le Livre blanc et ses conclusions fondamentales laissent transparaître une aptitude marquée de la France à penser stratégie. Dans ce contexte, il reflète également la volonté d'organisation du président Sarkozy qui a activé l'élaboration du Livre blanc en tant qu'élément de son programme général de réformes pour la France. Parallèlement, le Livre blanc devait donner des impulsions importantes à la présidence française du Conseil de l'Union Européenne au deuxième semestre 2008. Toutefois, la nécessité d'une réforme de la politique de sécurité française avait déjà été reconnue avant que le président Sarkozy ne prenne ses fonctions en mai 2007, les conditions-cadres ayant énormément changé depuis le dernier Livre blanc de 1994 et l'instauration de l'armée professionnelle en 1996.



Le fait que la France soit aujourd'hui décidée à réorganiser sa politique de sécurité en fonction de sa vulnérabilité est attesté par les innovations institutionnelles et conceptionnelles ainsi que par les mesures en vue de renforcer les capacités civiles et militaires qui ont déjà été introduites ou du moins envisagées. C'est ainsi que dans le domaine de la défense, une nouvelle carte militaire «Modernisation de la défense» a été présentée en juillet 2008 et que le projet de loi de programmation militaire 2009-2014 a été adopté en Conseil des ministres en octobre 2008. Le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France publié en octobre 2008 vise en outre à renforcer la capacité d'action de l'Hexagone en matière de politique extérieure.

### Un enjeu global

Le Livre blanc de 2008 définit pour la première fois une stratégie de sécurité nationale pour la France. Tandis que les Livres blancs de 1972 et 1994 ne couvraient que le domaine de la défense, le document de 2008 formule dorénavant une stratégie large en vue de «parer aux risques et aux menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation». La nécessité d'une approche globale découle des répercussions de la globalisation sur la sécurité internationale. Face à l'interconnexion croissante des menaces et à l'impracticabilité de la distinction traditionnelle entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, il convient aussi d'appréhender les dimensions de la défense, de la sécurité intérieure, de la politique extérieure et de l'économie en tant que composantes d'une stratégie glo-

bale. Or, le Livre blanc met l'accent sur les forces armées et les moyens civils et militaires de la sécurité intérieure. L'intégration des dimensions de politique extérieure et de politique économique se manifeste principalement dans les innovations d'ordre institutionnel, mais ne se reflète que partiellement dans la substance même de la stratégie.

La Commission a travaillé en étroite collaboration avec des experts britanniques pour développer une approche interdépartementale. La Grande-Bretagne a déjà publié pour la première fois en mars 2008 une stratégie de sécurité nationale, le document britannique représentant toutefois un papier stratégique nettement moins volumineux. En comparaison du Livre blanc allemand qui se concentre sur le rôle de la Bundeswehr, la stratégie française est beaucoup plus globale.

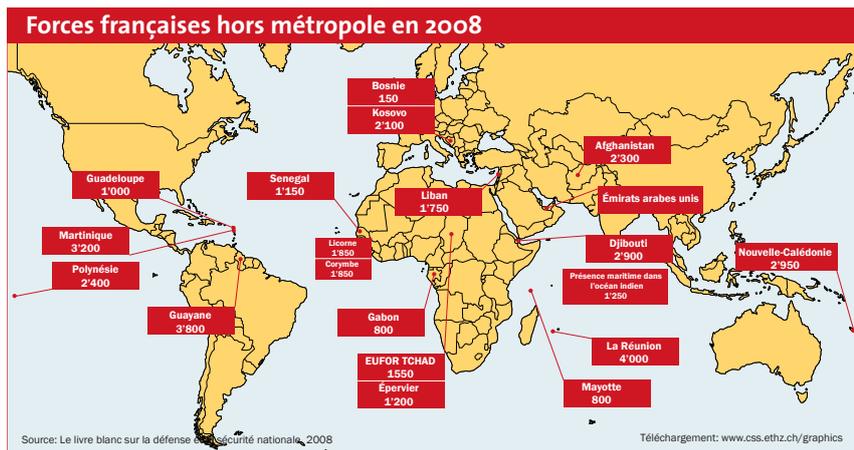
Du point de vue conceptionnel, l'approche globale ne se manifeste pas seulement dans la prise en compte des capacités civiles et militaires, mais aussi dans cinq fonctions stratégiques qui doivent piloter l'action de la stratégie de sécurité: la connaissance et l'anticipation, la prévention, la dissuasion, la protection et l'intervention. Au plan institutionnel, il a été décidé en octobre 2008 de mettre sur pied un Conseil de défense et de sécurité nationale afin d'améliorer la coordination entre les acteurs et les moyens de la politique de sécurité. Sous la présidence du Président de la République, le Conseil réunit le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères et européennes, le ministre de l'Intérieur,

le ministre de la Défense, le ministre chargé de l'Économie et celui chargé du Budget pour débattre les questions de politique de sécurité dans un cadre stratégique. Les esprits critiques craignent néanmoins qu'avec le Conseil de défense et de sécurité nationale, la fonction présidentielle ne soit encore renforcée au détriment des ministères.

### Réorientation stratégique et innovations institutionnelles

La Livre blanc a pour ambition de définir l'orientation stratégique de la France pour les quinze prochaines années. La nouvelle stratégie de sécurité est présentée sur la base des cinq fonctions stratégiques. Le degré de la réorientation stratégique et des innovations institutionnelles varie selon la fonction. Le domaine de la connaissance et de l'anticipation est fortement révisé à la hausse. Dans le contexte d'une extension des capacités de renseignement, le gouvernement a notamment approuvé le doublement, d'ici à 2020, des dépenses consenties pour le développement de nouvelles techniques dans le domaine des satellites, charges qui passeront à 760 millions d'euros. Il est également prévu de mettre sur pied un nouveau Conseil national du renseignement pour la conduite stratégique des services de renseignements et de nommer un coordonnateur national du renseignement.

S'agissant de la fonction de prévention, la forte pondération de l'approche civilo-militaire intégrée est l'élément qui frappe de prime abord. Ainsi par exemple, il est prévu de mettre sur pied un système interministériel de veille et d'alerte précoce qui doit faciliter l'échange d'informations entre les ministères des Affaires étrangères, de la Défense, de la Justice, de l'Intérieur et des Finances ainsi qu'avec l'Agence française du développement. La nouvelle conception de la politique française vis-à-vis de l'Afrique constitue un autre thème phare. Les accords de défense bilatéraux qui contiennent parfois une clause d'intervention pour le rétablissement de l'ordre intérieur doivent être modifiés – avec en point de mire des accords de coopération pour une procédure commune à adopter face aux menaces comme le terrorisme, le commerce de la drogue, la traite des êtres humains et la prolifération. La présence militaire en Afrique doit cependant être maintenue, mais se concentrera sur deux points d'appui stratégiques, un sur la façade atlantique et l'autre sur la façade orientale.



Tandis que les arguments en faveur de la dissuasion nucléaire sont rédigés de manière brève et défensive et qu'ils servent à justifier la possession d'armes nucléaires et la politique d'autonomie stratégique de la France, on trouve de nouveau de nombreuses innovations dans les passages traitant de la protection de la population et du territoire français. La pondération plus forte attribuée à la sécurité intérieure se manifeste par exemple dans les mesures pour un renforcement de la surveillance des flux de personnes et de biens et dans la protection des systèmes d'information sensibles, dans la mise sur pied d'un propre système de détection et d'alerte spatial pour la défense antimissile, dans la modernisation de la stratégie et des systèmes de communication en cas de crise, dans le renforcement des capacités de protection civile et dans la réorganisation partielle de la conduite et de la coordination des forces de sécurité civiles et militaires. Dans ce contexte aussi, les esprits critiques ont tiré la sonnette d'alarme face à une concentration difficilement contrôlable des compétences sur la personne du président.

Le Livre blanc contient des déclarations remarquables en ce qui concerne la cinquième fonction stratégique: l'intervention. Ainsi, la France entend concentrer géographiquement ses capacités d'intervention militaire sur un axe qui va de l'Atlantique jusqu'à l'océan Indien en passant par la Méditerranée et le Golfe persique et qui, à l'Est, permettrait aussi d'envisager une extension de la présence française en Asie. Le Livre blanc vise aussi un élargissement des capacités civiles pour des missions de stabilisation afin de tenir compte du caractère civilo-militaire toujours plus marqué de ces opérations. La discussion sur la transformation des forces armées

occupe également une place importante. Même si les forces françaises seront dans une large mesure alignées sur les exigences que posent les opérations de stabilisation, la France continuera d'inclure dans ses planifications l'éventualité d'une action défensive dans le contexte d'une guerre interétatique.

### Amélioration de la capacité d'action

Le gouvernement français ne recule pas devant les difficultés inhérentes à la prise de décisions de politique intérieure en ce qui concerne les objectifs visant à transformer les forces armées et à étoffer la capacité d'intervention militaire. Ainsi, il est prévu de réduire massivement le personnel dans le domaine de la défense de 271 000 à 225 000 employés civils et militaires. On s'est également attaqué à une restructuration fondamentale de la carte de la France en matière de politique de défense, laquelle prévoit une concentration géographique du stationnement des troupes avec comme corollaire la fermeture de sites militaires et la dissolution d'unités tout entières. Quand bien même de telles mesures ont déclenché des réactions négatives dans l'Hexagone et qu'un groupe d'officiers de haut rang a publié de façon anonyme une acerbe critique du Livre blanc, la transformation des forces armées sous Sarkozy se révèle jusqu'à présent supportable du point de vue de la politique intérieure. L'accroissement des pertes en soldats français en Afghanistan par exemple pourrait néanmoins renforcer les tensions que l'on constate par moments entre les militaires et les politiques.

En comparaison européenne, il est plutôt inhabituel que la France prévoit non seulement une baisse des frais d'exploitation en faveur d'un accroissement d'investissements mais en plus une augmentation des

dépenses de défense. Les dépenses doivent d'abord être gelées jusqu'en 2012 pour ensuite augmenter annuellement d'un pour cent compte non tenu de l'adaptation au renchérissement. Les officiers mentionnés ci-dessus ont, il est vrai, critiqué le fait que les dépenses concédées au titre de la défense ne correspondaient aucunement aux exigences posées aux forces armées et que les capacités militaires perdraient par conséquent en qualité. Il convient toutefois d'attendre de voir si, dans le contexte de la crise financière, Paris sera à même de mettre à disposition les moyens prévus. La décision quant à la construction d'un deuxième porte-avions a déjà été reportée avant la crise pour des raisons de coûts.

### L'abandon du gaullisme ?

La préférence française allant traditionnellement dans le sens d'un renforcement de la capacité d'action de l'UE en termes de sécurité trouve son prolongement dans le Livre blanc. Renonçant à la politique suivie jusqu'ici, la France a également annoncé qu'elle entendait renouer avec les structures militaires de l'OTAN qu'elle avait quittées en 1966. Avec son intention ouvertement déclarée de renforcer les structures sécuritaires transatlantiques, le président Sarkozy se distancie d'un élément clé de la politique de défense gaulliste. Certes, ce changement de cours pragmatique cache avant tout la volonté de Paris de renforcer la position française dans les institutions sécuritaires euro-atlantiques. Ainsi, la France attend en contrepartie de son retour au sein de l'OTAN que les Etats-Unis non seulement respectent l'indépendance totale des forces nucléaires françaises, mais aussi qu'ils soutiennent l'extension de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Le sommet de l'OTAN au printemps 2009 pour le 60<sup>e</sup> anniversaire de l'Alliance devrait indiquer dans quelle mesure et selon quel rythme Paris entend se rapprocher de l'OTAN. Au plan de la

#### Documents importants

- ▮ Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale [↗](#)
- ▮ Carte militaire: Modernisation de la défense [↗](#)
- ▮ The National Security Strategy of the United Kingdom [↗](#)
- ▮ Weissbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr [↗](#)
- ▮ Rapport de politique de sécurité 2000 (Suisse) [↗](#)

politique intérieure, les intentions du président Sarkozy ont déclenché des réactions controversées.

Il convient maintenant d'attendre de voir dans quelle mesure la France réussira à dynamiser la PESD dans le sens du Livre blanc et à étayer sa prétention de leadership en Europe. La proposition de rédiger un Livre blanc européen en matière de défense et de sécurité est jusqu'ici restée lettre morte à Bruxelles. Le but consistant à rédiger une nouvelle fois ou du moins à actualiser la stratégie de sécurité européenne pendant la présidence française du Conseil n'a pu être réalisé que modestement sous la forme d'un protocole additionnel. Le gouvernement français a toutefois réussi à promouvoir certaines idées plus modestes comme le programme européen pour l'échange des militaires. Sous la présidence française, l'UE a également été en mesure de confirmer le rôle de plus en plus important qu'elle joue dans la gestion internationale de la crise. Paris a cependant dû reconnaître la capacité stratégique de l'UE est aujourd'hui encore très restreinte et que le patrimoine de la pensée stratégique de la France ne se laisse pas si facilement projeter au niveau européen.

Enseignements pour la Suisse

La Suisse, elle aussi, est à la peine en ce qui concerne sa capacité stratégique. La politique de sécurité suisse ne s'aligne que de manière conditionnelle sur une analyse de l'environnement et des menaces et est essentiellement marquée par des paramètres de la politique intérieure telles que la neutralité, la conscription, la milice et le fédéralisme, ce qui rétrécit le cadre du processus stratégique. S'y est ajoutée ces dernières années une polarisation de la politique intérieure qui, sur la toile de fond que constitue le système de la concordance politique et la démocratie directe ne laisse guère de place à des corrections de cours ambitieuses comme en France.

Ces dernières années ont montré que l'absence d'un consensus stratégique fondamental restreignait massivement la capacité d'action en matière de politique de sécurité. La décision du Conseil fédéral de juillet 2008 de réviser le Rapport de politique de sécurité 2000 et de soumettre dorénavant au Parlement un nouveau rapport à chaque législature offre une chance d'ouvrir le débat sur les questions essentielles touchant à la politique de sé-

curité. Un nouveau rapport constitue la condition sine qua non pour que la Suisse puisse passer outre le blocus qu'elle s'est elle-même forgé dans le domaine de la politique de sécurité.

Pour se rapprocher des positions politiques, se contenter de poursuivre dans un nouveau rapport la rédaction de l'analyse des menaces et du développement des institutions sécuritaires européennes et de continuer la présentation des moyens disponibles en matière de sécurité ne suffira pas. La Suisse, elle aussi, devrait relever le challenge que pose une stratégie globale. Une meilleure intégration de la défense, de la sécurité intérieure et de la politique extérieure constitue la clé du succès pour le développement d'une politique de sécurité qui s'oriente aux menaces du 21<sup>ème</sup> siècle. Le Livre blanc de la France peut aussi être une source d'inspiration pour définir le processus de la genèse stratégique. Il est important que le politique soit impliqué suffisamment tôt car, d'une part, l'administration fédérale ne peut elle-même surmonter les différences politiques et, d'autre part, il faut éviter que les thèmes politiquement délicats soient exclus du rapport.

Editeur responsable: Daniel Möckli  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch

Voir aussi
Politique de sécurité: analyses du CSS
Après les élections
LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE LA FRANCE EN TRANSITION
Sous le Président Sarkozy, une nouvelle dynamique et un changement de programme se dessinent dans la politique étrangère de la France. Au niveau européen, la France souhaite renforcer la capacité d'action de l'UE, quitter la voie des supranationalismes. Quant aux rapports avec les États-Unis, Sarkozy plaide pour abandonner le gaullisme traditionnel au profit d'un nouveau partenariat franco-américain. Le changement de gouvernement à Paris offre la chance d'une intensification de la coopération européenne et transatlantique, et donc d'une revitalisation de l'Occident.

Politique de sécurité: analyses du CSS
L'Afrique est de plus en plus dans le collimateur de la communauté internationale ces dernières années. Ses nombreuses ressources naturelles, la présence accrue de groupes terroristes islamistes et le gouvernement des Hautes terres de l'Europe ont en effet accru l'importance stratégique du continent. Les mises en garde contre une confrontation géopolitique immédiate entre la Chine et les États-Unis en Afrique semblent exagérées. Les États étrangers, de plus en plus nombreux à être actifs sur le continent, peuvent contribuer au même titre que les gouvernements africains, à transformer la préférence internationale accrue en facteur de croissance économique et de stabilité.

Politique de sécurité: analyses du CSS
CRISE DU CAUCASE: ÉPREUVE POUR LA RUSSIE ET L'OCCIDENT
L'intervention militaire de la Russie en Géorgie et la reconnaissance de l'Osétie du Sud et de l'Abkhazie ont de nouveau fait du Caucase un point chaud de la politique de sécurité. L'attaque hasardeuse de la Géorgie et la démonstration de force russe remettent en question des paramètres importants de l'ordre sécuritaire européen. La situation instable qui prévaut au Caucase menace en outre de saper les efforts de l'Europe visant à réduire la dépendance de la Russie en matière de politique énergétique. Les options du monde occidental sont limitées: isoler Moscou aurait toutefois un effet contreproductif.