Défense: les choix du prochain président français

La France a été le membre européen de l'OTAN le plus actif militairement ces dernières années. Le prochain président français devra faire face à des décisions importantes en matière de politique sécuritaire. La France réussira-t-elle à affirmer son ambition stratégique de s'ériger comme puissance européenne au rayonnement global?

Par Daniel Keohane

La France, membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU doté de l'arme nucléaire, possède un sentiment de responsabilité particulier envers la sécurité mondiale. Le prochain président français, comme les précédents, disposera d'un immense pouvoir sur la politique de défense du pays, avec la possibilité de déployer des forces en cas de besoin sans recourir immédiatement au Parlement. La France a été le membre européen de l'OTAN le plus actif militairement ces dernières années, l'état d'urgence instauré dans le pays mobilisant également d'importants effectifs à l'échelle nationale.

Quatre Mirages 2000 et un Alpha Jet durant un spectacle aérien lors de la fête nationale française le 14. juillet 2016. *Philippe Wojazer / Reuters*

Le prochain président héritera du deuxième budget de défense parmi les pays européens membres de l'OTAN (plus de 40 milliards d'Euros pour 2017) et l'enveloppe devrait encore augmenter, même si l'important déficit public français pourrait freiner cette dynamique. Le nouveau président français publiera peut-être un nouveau livre blanc exposant les principaux paramètres géostratégiques de la politique de défense française pour les cinq années à venir. Tout cela à un moment où la sécurité en France et en Europe est menacée entre autres, de l'extérieur par la Russie et de l'intérieur par le terrorisme.

Cette analyse n'est pas une évaluation des programmes électoraux élaborés par les candidats à l'élection présidentielle française (dont le premier tour aura lieu le 23 avril 2017). Il s'agit plutôt d'une étude du contexte géostratégique et politique auquel sera confronté le prochain président, ainsi que des choix qu'il aura potentiellement à faire concernant les questions opérationnelles, les budgets, les capacités et les partenariats internationaux.

Contexte géostratégique et politique

Les principaux paramètres de la politique de défense française ont été exposés pour la dernière fois dans un livre blanc publié en 2013. Dans ce document, la France manifestait une ambition stratégique et opérationnelle supérieure à la plupart des autres gouvernements européens, malgré l'annonce de coupes dans les dépenses de défense (passant d'environ 1,9 % à 1,76 % du PIB) et de personnel (24 000).

Après la protection du territoire national, la deuxième priorité stratégique énoncée était de garantir la sécurité de l'Europe et de l'espace nord-atlantique. En revanche, le document de 2013 n'aborde pas les menaces émanant de la Russie. La situation de ce point de vue a changé depuis l'annexion de

© 2017 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

la Crimée par la Russie en 2014 et Paris a répondu à l'agression russe en Ukraine en envoyant une force opérationnelle blindée en Pologne, en intensifiant les patrouilles maritimes en mer Baltique et en annulant la vente de navires d'assaut amphibies Mistral à la Russie.

Au-delà des frontières de l'Europe, le livre blanc de 2013 a restreint les priorités géostratégiques de la France. Au lieu du grand «arc de crise» mis en avant dans la version précédente de 2008 (qui s'étend à travers l'Afrique, le Moyen-Orient, l'océan Indien et l'Asie centrale), l'accent a été placé sur l'Afrique (essentiellement l'Afrique du Nord et le Sahel) et le Moyen-Orient. L'océan Indien a été identifié comme la prochaine priorité géostratégique en 2013 et le risque de difficultés stratégiques en Asie de l'Est et du Sud-Est a été souligné.

En résumé, l'ambition de la France était de s'ériger en «puissance européenne au rayonnement global» en continuant de renforcer ses liens militaires avec divers partenaires des pays du Golfe et de l'espace indopacifique, même si les enjeux de sécurité en Europe, notamment du Sud, devaient rester la priorité. La France conserve une vision internationale de la sécurité. Par exemple, malgré la multitude de défis pour la sécurité européenne, le ministre de la Défense Jean-Yves Le Drian a proposé en juin 2016 que les gouvernements de l'UE envoient des bâtiments militaires pour garantir que les voies maritimes restent ouvertes dans les eaux disputées de la mer de Chine méridionale.

La France a été le pays européen le plus actif militairement au niveau international ces dernières années.

Après les attentats terroristes de janvier et novembre 2015 à Paris, l'accent géostratégique placé sur le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et le Sahel a été renforcé – cela s'ajoutant à la nécessité de décourager les ambitions russes en Europe de l'Est. En l'état actuel des choses, les priorités de 2013, à savoir le territoire national, la sécurité européenne et les régions du sud de l'Europe, ne devraient pas évoluer sensiblement. Les événements qui se sont produits depuis ont plutôt eu tendance à les renforcer. Cependant, le durcissement de l'environnement de sécurité exerce une pression supplémentaire sur les ressources de défense françaises (voir la section suivante).

Au-delà des priorités extérieures, le gouvernement français a instauré un état d'urgence national depuis les attentats terroristes de novembre 2015. Ce dispositif qui donne à l'Exécutif des pouvoirs exceptionnels en période de crise aiguë, par exemple la possibilité de procéder à des perquisitions sans mandats de justice, a été prolongé jusqu'au 15 juillet 2017, soit après l'élection présidentielle. Il s'agit de la plus longue période d'état d'urgence ininterrompue en France depuis la fin de la guerre d'Algérie en 1962.

L'analogie avec la guerre ne s'arrête pas là. Le président français François Hollande et certains de ses ministres ont décrit leur lutte contre l'EI comme une «guerre», un vocabulaire que la plupart des Européens pensaient essentiellement réservé aux néoconservateurs américains de l'administration de George W. Bush. Les attentats terroristes qui se sont produits par la suite, notamment celui de Nice en juillet 2016, ont renforcé la logique de guerre du gouvernement.

Certains analystes français des questions de sécurité (et quelques responsables politiques) se sont montrés très critiques vis-à-vis de cette approche. Comme l'a déclaré François Heisbourg, de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS) à Paris: «Bombarder Raqqa ou libérer Mossoul c'est une chose. Mener la guerre contre les citoyens français à Saint-Denis [...] c'est autre chose.» Parmi les décisions clés qu'il aura à prendre, le prochain président français devra choisir de prolonger l'état d'urgence – et de continuer à utiliser ce vocabulaire belliqueux – ou non, avec les répercussions que cela pourra avoir sur la politique de défense du pays.

En partie, mais pas uniquement à cause de la menace que le terrorisme fait actuellement peser, l'augmentation des dépenses françaises de défense (qui représentent aujourd'hui 1,8% du PIB du pays selon l'OTAN) et de sécurité (notamment pour la police et les services de renseignements) recueille un large soutien politique. Trois des principaux candidats à la présidentielle (F. Fillon, B. Hamon et E. Macron) se sont engagés à relever la part de la défense à 2% du PIB et une autre (M. Le Pen) voudraient atteindre un niveau impressionnant de 3%, alors que la moyenne des membres européens de l'OTAN est légèrement inférieure à 1,5%. Pratiquement aucun politicien français crédible ne propose de réduire les dépenses de défense et/ou d'abandonner le programme nucléaire militaire de la France.

Opérations, budgets et capacités

La logique de guerre nationale contre le terrorisme et l'intensification des campagnes de bombardement contre l'EI en Syrie et en Irak exercent une pression supplémentaire sur les ressources de défense françaises. Par exemple, quelque 13000 soldats sont actuellement déployés à l'intérieur du pays pour protéger des cibles sensibles. La France a également été le pays européen le plus actif militairement au niveau international ces dernières années. En plus des interventions en Libye et en Côte d'Ivoire en 2011, au Mali en 2013 et en République centrafricaine (RCA) en 2013/14, la France a conservé 4000 soldats dans le Sahel (stationnés au Burkina Faso, au Tchad, au Mali, en Mauritanie, au Niger et au Nigéria).

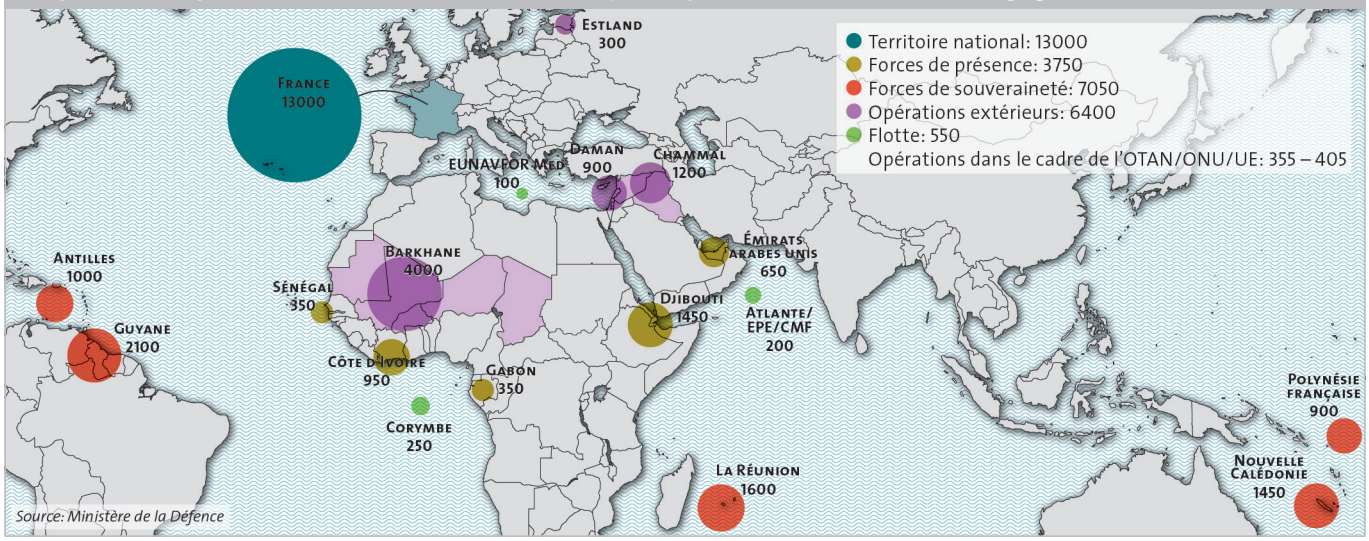
Paris a aussi envoyé son porte-avions, le Charles de Gaulle, dans le golfe Persique pour réaliser des frappes contre l'EI en Syrie et en Irak fin 2015. Le porte-avions français a pris le commandement de la *Task Force 50* du Commandement central des forces navales américaines, qui planifie et conduit les opérations de frappe dans la zone d'opération de la Cinquième flotte des États-Unis – une première pour un bâtiment non américain. La France n'oublie pas non plus sa vision internationale: dans le courant de l'année, le pays enverra un navire d'assaut amphibie de type Mistral dans le Pacifique occidental pour effectuer des exercices militaires avec la Force maritime d'autodéfense japonaise, la *Royal Navy* britannique et la marine américaine.

Ce renforcement considérable des engagements aux niveaux national et international a réduit, dans une certaine mesure, la capacité de la France à participer à la défense du territoire de l'OTAN en Europe de l'Est. Pourtant, en plus des avions et des navires de combat déjà envoyés respectivement dans la région de la Baltique et en mer Noire, la France apporte 300 soldats au bataillon dirigé par le Royaume-Uni en Estonie, bien qu'elle ne fasse pas partie des principaux pays-cadres pour les bataillons de l'OTAN récemment déployés dans les pays baltes. La France prendra de surcroît le commandement de la *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) de l'OTAN en 2020.

Dans les milieux militaires français, on se demande si le pays peut réalistement tenir ce rythme avec un tel éventail d'engagements opérationnels, *a fortiori* si ceux-ci

© 2017 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Déploiments opérationnels des forces armées françaises: plus de 30 000 militaires engagés (mars 2017)



continuent à monter en puissance. Certains corps ont, par exemple, connu des taux d'attrition plus élevés que prévu. En juillet 2016, le gouvernement a annoncé la création d'une «garde nationale» de 84 000 personnes. Constituée de réservistes de la police, de la gendarmerie et de l'armée (dont le nombre passera de 28 700 à 40 000 personnes d'ici 2018), cette garde nationale aura pour rôle de soulager les forces armées dans leurs missions de sécurité nationale actuelles. En cohérence avec l'augmentation des engagements opérationnels, la France a également annoncé en 2015 (après les attentats terroristes de janvier contre *Charlie Hebdo* à Paris) une augmentation de 3,9 milliards d'euros de son budget de la défense sur la période 2016–2019, soit 4% en termes réels. Les dépenses militaires françaises se maintiendront ainsi à environ 1,8% du PIB jusqu'en 2019.

Afin de maintenir les objectifs stratégiques, le budget de défense français devra être augmenté d'avantage dans le futur. Cependant, même si le prochain président souhaitera très probablement poursuivre la hausse des dépenses de défense jusqu'à atteindre au moins 2% du PIB d'ici 2025, la tâche pourrait s'avérer plus difficile que les candidats à la présidentielle veulent l'admettre. Le déficit public de la France s'élevait à 3,5% du PIB en 2016, un niveau bien supérieur à la moyenne de la zone euro de 2,1% en 2015. La Cour des comptes, l'organisme chargé de contrôler les comptes publics français, reproche régulièrement au gouvernement d'exagérer les progrès réalisés pour améliorer la santé des finances publiques. À Bruxelles, la Commission européenne a prévenu que le prochain président français devrait appliquer immédiatement des mesures d'austérité pour éviter d'enfreindre les règles budgétaires de la zone euro (le déficit budgétaire d'un pays ne doit pas dépasser 3% de son PIB).

Depuis 2013, la France utilise son budget de la défense pour développer un éventail de capacités qui lui permettront de continuer à projeter ses forces armées à l'étranger, mais en mettant davantage l'accent sur la collecte de renseignements et la réponse rapide. Le nombre total d'avions, de chars et, dans une moindre mesure, de navires de combat a été réduit mais certaines de ces capacités ont été remplacées par des modèles plus évolués – et sont complétées par une augmentation du nombre de drones, de satellites, d'avions de transport et de missiles guidés, ainsi qu'un étoffement des forces spéciales. Selon Michael Shurkin de la RAND Corporation, l'armée française a pleinement conscience de sa petite taille et de son manque de ressources (par rapport aux États-Unis). «Remplacer la quantité par la qualité, se battre intelligemment et tirer le meilleur parti des outils à disposition»: telle est, pour lui, la conception française de la guerre.

Malgré une forte mobilisation autour du terrorisme, les forces armées françaises continueront à cultiver leur aptitude à faire face à une large gamme de défis de sécurité allant de la défense du territoire au déploiement à l'étranger. La France entend ainsi conserver et actualiser sa force nucléaire de dissuasion (qui consomme environ 11% de son budget annuel de défense, contre seulement 5 à 6% pour le Royaume-Uni qui utilise les technologies américaines). Dans un discours prononcé à Istres en février 2015, le président Hollande a mis en garde contre le risque de se trouver confronté à des surprises stratégiques, y compris une menace majeure émanent d'un acteur étatique. Ce contexte imposait, selon lui, la poursuite des investissements dans la force de frappe.

Le porte-avions Charles de Gaulle est en cours de remise à niveau. Certains experts et politiques souhaiteraient que la France s'équipe d'un deuxième porte-avions pour garantir que le pays dispose en permanence d'un groupe aéronaval. Par le passé, l'idée de partager un porte-avions avec le Royaume-Uni a été évoquée à la suite des traités bilatéraux de Lancaster House en 2010, mais elle a été abandonnée. Un deuxième porte-avions français constituerait toutefois un investissement de taille. À titre d'exemple, les deux nouveaux porte-avions du Royaume-Uni, qui entreront en service à partir de 2020, coûteront plus de 3 milliards d'euros chacun.

Partenariats internationaux

Lorsque le Royaume-Uni aura quitté l'UE (ce qui devrait intervenir en mars 2019), la France sera de loin la première puissance militaire de l'Union. Depuis le référendum sur le Brexit en juin 2016, la France a effectué avec l'Allemagne un certain nombre de propositions concrètes en vue de renforcer la coopération militaire au sein de l'UE. Dans une optique raisonnable, Berlin et

Paris ont préconisé que les dépenses de logistique militaire, d'assistance médicale et de reconnaissance par satellite soient davantage partagées et que l'UE accorde plus de crédits à la recherche militaire et à l'acquisition d'équipements.

Les deux pays souhaitent également renforcer les capacités de l'UE à gérer des opérations militaires et à se déployer rapidement. Ils voudraient par ailleurs qu'un groupe restreint de pays s'établisse comme chef de file de la coopération militaire au sein de l'UE en approfondissant leurs engagements mutuels via un mécanisme juridique inscrit dans les traités de l'UE et appelé «coopération structurée permanente». La France et l'Allemagne étoffent aussi leur coopération bilatérale. En octobre 2016, ils ont covenu de créer un escadron de transport aérien commun d'ici 2021. Dans ce cadre, ils achèteront et utiliseront ensemble des appareils américains C-130.

Un grand nombre de politiques français ne manifestent qu'un intérêt de pure forme pour l'approfondissement de la coopération militaire européenne. Toujours est-il que le prochain président français ne doit pas surestimer la capacité du couple franco-allemand à élaborer des politiques militaires beaucoup plus affirmées au niveau de l'UE. En effet, les deux pays possèdent des cultures et des visions stratégiques très différentes de la défense européenne. La brigade franco-allemande, une unité militaire conjointe créée en 1989, a rarement été déployée. Le gouvernement allemand actuel est fermement opposé aux propositions françaises d'exclure certaines dépenses de défense (voire leur intégralité) des calculs de déficit budgétaire de l'UE. Et contrairement à beaucoup de responsables politiques allemands, aucun président français n'a jamais plaidé en faveur d'une «armée européenne» (avec sa connotation fédéraliste). La plupart des Français pencheraient plutôt pour une Europe de la défense forte, c'est-à-dire une alliance militaire à part entière entre les gouvernements de l'UE – avec la France à sa tête.

Malgré le Brexit, le prochain président français devrait continuer à travailler en étroite coopération avec le Royaume-Uni sur les questions militaires. De fait, la culture stratégique française est bien plus proche de celle du Royaume-Uni que de celle de l'Allemagne. Emmanuel Macron, l'un des candidats à la présidentielle française, a déclaré au lendemain des attentats terroristes de mars 2017 à Londres que même s'il était favorable à un renforcement de la politique de défense de l'UE, il y avait peu de chances que cette idée se concrétise au cours des prochaines années. Il a ajouté que la France devait poursuivre sa coopération avec l'Allemagne comme avec le Royaume-Uni. Sur la base des traités de Lancaster House signés en 2010, la France et le Royaume-Uni sont en train de mettre sur pied une force expéditionnaire commune et d'accroître leur dépendance mutuelle concernant les technologies de missiles, entre autres.

Compte tenu de leurs relations militaires étroites, le ministre français de la Défense Jean-Yves le Drian s'est efforcé de souligner que la coopération franco-britannique devrait résister au Brexit. Pourtant, le contexte politique pourrait avoir des répercussions sur ce partenariat, en particulier si les négociations sur le Brexit s'avèrent difficiles entre Londres et Paris. Il y a des précédents. Selon Jean-Pierre Maulny de l'Institut français de relations internationales et stratégiques (IRIS) à Paris, après son élection en 2012, le président Hollande a réduit l'importance du partenariat militaire franco-britannique par volonté politique d'«afficher un rééquilibrage avec l'Allemagne» alors que «les Britanniques ont fait défaut à la France quand Paris a envisagé une opération militaire en Syrie en 2013, mettant fin à cette croyance que Français et Britanniques seraient de tous les combats».

Un autre enjeu de taille pour le prochain président sera l'impact potentiel du président des États-Unis Donald Trump sur la coopération franco-américaine. Parmi les alliés de l'OTAN, les États-Unis sont ceux qui ont apporté le plus grand appui aux actions militaires françaises ces dernières années. Par exemple, le pays a fourni des capacités de ravitaillement en vol et de transport de troupes lors de l'intervention de la France en 2013 et pour les opérations en cours au Mali. Comme la France, Trump souhaite vaincre l'EI en Syrie et en Irak. Mais ses interrogations concernant la viabilité de l'OTAN et de l'UE peuvent créer à la fois des opportunités et des défis pour la France. Ainsi, l'opportunité pourrait se présenter de renforcer la position de la France comme la plus forte puissance militaire membre de l'UE et de l'OTAN. L'attitude de Trump pourrait ainsi renforcer la position de la France comme chef de file de la défense européenne. Dans le même temps, si Trump venait à réduire l'engagement militaire des États-Unis dans la sécurité européenne, cela pourrait augmenter le poids de la défense dans un budget français déjà tendu.

Le prochain président continuera probablement à investir aussi dans les relations avec des pays extérieurs à l'OTAN et l'UE. Cela tient en partie au souhait de la France de conserver une présence militaire mondiale, comme l'illustre sa base ouverte à Abou Dhabi en 2009. De plus, l'industrie française de la défense a enregistré ces dernières années une série impressionnante de commandes d'exportation qui ont atteint le niveau record de 20 milliards d'euros en 2016. Le pays a notamment signé des accords pour des avions de combat avec l'Inde, l'Égypte et le Qatar, ainsi qu'un mégacontrat de 37 milliards de dollars US sur plusieurs décennies avec l'Australie pour des sous-marins. Le nouveau président voudra vraisemblablement continuer sur cette lancée.

En conclusion, le prochain président français devrait bénéficier d'un large soutien politique pour accroître encore les dépenses de défense et déployer des forces militaires performantes en cas de besoin. Mais si la France souhaite rester fidèle à son ambition d'être une «puissance européenne au rayonnement global», le prochain président se trouvera face à certains choix d'une grande complexité concernant les opérations, les budgets, les capacités et les relations internationales.

Daniel Keohane est Senior Researcher au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Il est notamment l'auteur des publications suivantes: *«Brexit and European Insecurity»* (2017) et *«Le livre blanc sur la défense allemande de 2016»* (2016).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Terrorisme au Pakistan No 205
L'urbanisation de la préparation aux catastrophes No 204
La politique climatique après Paris: des vérités qui dérangent No 203
L'OSCE et l'avenir de la sécurité européenne No 202
Le livre blanc sur la défense allemande de 2016 No 201
Crimée dans la steppe: l'Asie centrale et la géopolitique No 200

© 2017 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich