

Défense et sécurité nationale

Le Livre blanc

Relevé de conclusions

L'Institut Français de la Mer et d'autres partenaires du monde maritime ont suivi avec intérêt et une certaine inquiétude – confier le tribune libre parue dans Libération du 6 mai 2008 : « Le XXI^e siècle sera maritime »¹ - la rédaction du Livre blanc. La Revue Maritime a en conséquence décidé de publier le relevé des conclusions de la commission du Livre blanc présidée par le conseiller d'État Jean-Claude Mallet afin que chacun puisse juger des axes majeurs de la politique de défense dessinée par cette Commission. Le lecteur pourra se procurer l'intégralité du Livre blanc à la Documentation française. La Revue Maritime accueillera dans ses colonnes les commentaires éventuels qu'il inspire, sur le volet maritime de la Défense nationale. La rédaction.

1 Depuis 1994, date du précédent Livre blanc sur la défense, le monde a profondément changé, notamment sous l'effet de *la mondialisation*. L'accélération foudroyante de la diffusion de l'information, la vitesse des échanges des biens comme de la circulation des personnes transforment, à la fois positivement et négativement, notre environnement économique, social et politique, comme les données de la sécurité nationale et internationale. La hiérarchie des puissances se modifie et va encore évoluer. Le monde n'est pas nécessairement plus dangereux, mais il est devenu plus instable, plus imprévisible. Des possibilités nouvelles d'interconnexion des crises, en particulier du Proche-Orient au Pakistan, apparaissent. La France et l'Europe sont dans une situation de *plus grande vulnérabilité directe* : le terrorisme se réclamant du djihadisme les vise explicitement ; leur territoire sera, à l'horizon 2025, à la portée de missiles balistiques développés par de nouvelles puissances ; des risques nouveaux sont apparus, de nature intentionnelle comme les attaques informatiques, ou non intentionnelle comme les crises sanitaires ou écologiques, amplifiées par la dégradation de la biosphère. Le Livre blanc dresse une analyse stratégique pour les quinze ans à venir et en tire les conséquences pour l'élaboration d'une nouvelle politique de défense et de sécurité.

2 Innovation majeure par rapport au précédent, ce Livre blanc appréhende de façon globale nos intérêts de sécurité, sans les limiter exclusivement aux questions de défense. Il définit une *stratégie de sécurité nationale* qui apporte des réponses à « l'ensemble des risques et menaces susceptibles de porter atteinte à la vie de la nation ». Le champ de la sécurité nationale inclut la politique de défense, mais ne

¹ Disponible sur le site internet de l'IFM.

s'y limite pas. Pour mieux assurer la défense des intérêts de la France et les missions de protection de sa population, la stratégie de sécurité nationale est servie par la politique de sécurité intérieure – pour tout ce qui ne relève pas de la sécurité individuelle des personnes et des biens ou du maintien de l'ordre – et par la politique de sécurité civile. D'autres politiques, telles que la politique étrangère et la politique économique, contribuent aussi directement à la sécurité nationale.

3 La stratégie de sécurité nationale s'articule autour de *cinq fonctions stratégiques dont les forces de défense et de sécurité doivent avoir la maîtrise* : la connaissance et l'anticipation, la prévention, la dissuasion, la protection et l'intervention. La combinaison de ces cinq fonctions doit être souple et pouvoir évoluer au fil du temps, en s'adaptant aux modifications de l'environnement stratégique. En conséquence, le Livre blanc sera *régulièrement actualisé*, avant chaque nouvelle loi de programmation militaire comme de sécurité intérieure.

4 *La connaissance et l'anticipation* constituent une nouvelle fonction stratégique, érigée en priorité. Dans un monde caractérisé par l'incertitude et l'instabilité, la connaissance constitue notre *première ligne de défense*. C'est elle qui garantit notre autonomie de décision et permet à la France de conserver l'*initiative stratégique*. Elle doit offrir, aussi bien aux décideurs politiques qu'aux chefs militaires et aux responsables de la sécurité intérieure et de la sécurité civile, les moyens de disposer, le plus en amont possible, d'éléments de prévision et d'éclairage de l'action. Le renseignement dans toutes ses dimensions, y compris spatiales, et la prospective acquièrent ainsi une importance majeure.

5 *La protection* de la population et du territoire français revient au cœur de notre stratégie, en raison de l'apparition des nouvelles vulnérabilités auxquelles ils sont directement exposés. L'objectif est de protéger la nation face à des crises de grande ampleur, tout en augmentant sa capacité de résilience. Celle-ci se définit comme la « capacité des pouvoirs publics et de la société française à répondre à une crise majeure et à rétablir rapidement leur fonctionnement normal ». Renforcer la résilience exige de faire évoluer les moyens et les méthodes de surveillance des espaces nationaux, dans leurs dimensions terrestre, maritime, aérienne et désormais spatiale, et de développer une capacité de réaction plus rapide et plus large des pouvoirs publics. Le dispositif de communication, d'information et d'alerte de la population sera placé au centre de la préparation et de la gestion des crises. Nouveauté importante, des objectifs opérationnels sont assignés conjointement, désormais, aux moyens de sécurité intérieure et de sécurité civile, ainsi qu'aux forces armées pour ces missions de protection. La coordination entre les dispositifs civils et militaires est en effet l'un des principes fondamentaux de la nouvelle stratégie.

6 S'agissant de nos capacités de *prévention des conflits* et *d'intervention*, le Livre blanc préconise leur *concentration sur un axe géographique prioritaire*, allant de l'Atlantique jusqu'à la Méditerranée, au golfe Arabo-Persique et à l'océan Indien. Cet axe correspond aux zones où les risques impliquant les intérêts stratégiques de la France et de l'Europe sont les plus élevés. Il permet aussi de prendre en compte *l'importance croissante de l'Asie* pour la sécurité internationale et favorise des actions de

Politique maritime

Défense et sécurité nationale - Le Livre blanc

présence et de coopération dans cette direction à partir de l'océan Indien. Parallèlement, la France conservera une capacité de prévention et d'action sur les façades occidentale et orientale du *continent africain*, ainsi que dans la bande sahélienne, notamment pour lutter contre les trafics ou les actes de terrorisme. Elle convertira radicalement le système actuel des accords de défense et la coopération militaire pour *évoluer vers un partenariat entre l'Europe et l'Afrique et une coopération de défense et de sécurité*, favorisant la montée en puissance des capacités africaines de maintien de la paix. Les armées disposeront aussi de moyens importants dans la *zone Antilles-Guyane*, au bénéfice du Centre spatial de Kourou et de la lutte contre les narcotrafics. La gendarmerie nationale et la sécurité civile seront renforcées dans les DOM-COM². Le Livre blanc définit également une série de *principes directeurs pour l'intervention des forces françaises*.

7 *La dissuasion nucléaire demeure un fondement essentiel de la stratégie de la France.* Elle est la garantie ultime de sa sécurité et de son indépendance. Elle

- a pour seul objet d'*empêcher une agression d'origine étatique contre les intérêts vitaux* du pays, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme. Face à la diversité des situations auxquelles nous pourrions être confrontés à l'heure de la mondialisation, la crédibilité de la dissuasion repose sur la possibilité pour le chef de l'État de disposer, de façon indépendante, d'*une gamme d'options suffisamment large et de moyens suffisamment diversifiés*. Cela implique de moderniser les deux composantes, missile balistique et missile aéroporté. Même si aucune menace d'agression directe ne pèse aujourd'hui sur la France, la capacité de notre pays à conserver sa liberté d'action face à toute forme de chantage contre nos intérêts vitaux doit être garantie. La France disposera des moyens de pérenniser ses capacités aussi longtemps que les armes nucléaires seront nécessaires à sa sécurité. Pour autant, la France a pris et continuera de prendre des initiatives dans le domaine du *désarmement nucléaire*. Elle sera particulièrement active dans la *lutte contre la prolifération* des armes nucléaires, biologiques et chimiques, ainsi que des missiles susceptibles de les emporter.

8 *L'ambition européenne* constitue une priorité. Faire de l'Union européenne un acteur majeur de la gestion des crises et de la sécurité internationale est une

- composante centrale de notre politique de sécurité. La France souhaite que les Européens se dotent des capacités militaires et civiles correspondantes. Le Livre blanc propose *plusieurs objectifs concrets* pour l'Europe de la défense dans les prochaines années :

- une *capacité d'intervention globale effective de 60 000 hommes*, déployables pendant un an sur un théâtre éloigné, avec les composantes aériennes et maritimes nécessaires ;
- la capacité de déployer pour une durée significative, *deux à trois opérations de maintien ou de rétablissement de la paix*, et *plusieurs opérations civiles* moins importantes, sur des théâtres différents ;
- une montée en puissance des *capacités européennes de planification et de conduite* d'opérations, militaires et civiles, parallèle au développement des interventions extérieures de l'Union.
- la dynamisation de *l'industrie* de défense européenne.

² Départements d'outre-mer, collectivités d'outre-mer. NDR

En outre, le Livre blanc met l'accent sur quatre domaines prioritaires pour la *protection des citoyens européens* : le renforcement de la coopération contre le terrorisme et la criminalité organisée, la mise en place de capacités européennes de protection civile, la coordination de la défense contre les attaques informatiques et la sécurisation des approvisionnements en énergie et matières premières stratégiques.

Enfin, il se prononce en faveur d'un Livre blanc européen de la défense et de la sécurité.

9 Le Livre blanc souligne la *complémentarité entre l'Union européenne et l'Alliance Atlantique*. La France s'engagera en faveur de la *rénovation de l'OTAN*, notamment à l'occasion du 60^e anniversaire de l'Alliance qui aura lieu en 2009.

Depuis 1966 et la décision du général de Gaulle de retirer la France du commandement militaire intégré de l'OTAN, depuis le précédent Livre blanc de 1994, *l'Europe et l'Alliance Atlantique ont beaucoup changé*. L'Union européenne est devenue un acteur majeur de la communauté internationale. L'OTAN, tout en conservant sa responsabilité pour la défense collective des Alliés, rappelée dans le traité de Lisbonne, est aussi un instrument du maintien de la paix (Afghanistan, Kosovo). Il n'y a pas concurrence entre l'OTAN et l'Union européenne mais complémentarité : nous avons besoin des deux pour faire face aux menaces et aux crises.

Ces réalités conduisent à préconiser *une pleine participation de la France aux structures de l'Organisation Atlantique*. Ce mouvement ira de pair avec le renforcement de l'Union européenne dans le domaine de la gestion des crises et la recherche d'un nouvel équilibre entre Américains et Européens au sein de l'Organisation.



ne la place de la France, le Livre blanc rappelle *trois principes*, dans la continuité de ceux fixés par le général de Gaulle : *l'indépendance complète de nos forces nucléaires ; la liberté d'appréciation des autorités françaises*, qui implique une

absence d'automatisme dans nos engagements militaires et le maintien des moyens de l'autonomie stratégique, notamment par l'accroissement de nos capacités de renseignement ; enfin, *la liberté permanente de décision*, qui suppose qu'*aucune force française ne soit placée en permanence, en temps de paix, sous le commandement de l'OTAN*.

10. Le Livre blanc définit un effort de défense cohérent, avec le *double souci d'améliorer sans tarder la disponibilité et la modernisation des équipements les plus utilisés* en opérations et de *lancer les programmes liés au renseignement et à la préparation de l'avenir*. Il préconise donc le renforcement, prioritaire, de la *protection de nos soldats* dans les forces terrestres, navales et aériennes (protection individuelle du combattant, véhicules blindés, maintien en condition opérationnelle des matériels, capacités de protection antiaérienne et antimissiles de croisière des bâtiments de la marine). Il prévoit, dans le même temps, le *lancement de programmes nouveaux*, en particulier dans le domaine de la connaissance-anticipation (observation, écoute électronique, *alerte avancée*), à terre, sur mer et dans les airs, avec notamment le développement des *drones* de surveillance et des drones armés, ainsi que des capacités de *lutte informatique*, offensive et défensive.

11. *Les nouveaux formats des forces armées* sont déterminés à partir des objectifs opérationnels retenus par le gouvernement sur proposition de la Commission du Livre blanc. Les principaux chiffres à retenir sont les suivants :

- une *force opérationnelle terrestre* de 88 000 hommes, autorisant une projection à distance de 30 000 hommes déployables en six mois, un dispositif d'alerte permanent de 5 000 hommes et une capacité mobilisable sur le territoire national, en appui des autorités civiles, de 10 000 hommes en cas de crise majeure ;
- un *groupe aéronaval*, avec son groupe aérien complet, *18 frégates de premier rang*, ainsi que *6 sous-marins nucléaires d'attaque*, et une capacité à déployer un ou deux groupes navals, amphibie ou de protection du trafic maritime ;
- un parc unique de *300 avions de combat* (Rafale et Mirage 2000 D modernisés), air et marine, autorisant une présence permanente sur le territoire d'environ 5 escadrons, une projection à l'extérieur du territoire national de 70 avions, des moyens de prévention prépositionnés et un dispositif d'alerte opérationnelle de l'ordre de 10 avions.

12. La France consacrera à sa défense un *effort financier majeur et cohérent avec les choix retenus pour ses capacités militaires*. Ainsi, les crédits de défense ne baisseront pas. Dans un premier temps, les ressources annuelles (hors charges de pensions) seront maintenues en volume, c'est-à-dire croissant au rythme de l'inflation. Elles pourront comporter des ressources exceptionnelles. Dans un *second temps, dès l'année 2012*, le budget sera accru au rythme de *1 % par an, en volume, c'est-à-dire de 1 % en plus de l'inflation*. D'ici 2020, l'effort total consenti pour la défense, hors pensions, s'élèvera à *377 milliards d'euros*. En parallèle, les restructurations se traduiront par une diminution importante des effectifs sur six à sept ans et une réduction des coûts de fonctionnement du ministère et des armées. Les marges qui seront dégagées seront intégralement réinvesties au profit de la condition du personnel, mais surtout au profit du budget d'équipement qui passera de 15,5 milliards d'euros par an en moyenne en 2003-2008 à *18 milliards d'euros en moyenne par an pour la période 2009-2020*.

13. *Européaniser l'industrie est un impératif*. La maîtrise nationale de toutes les capacités technologiques n'est plus à la portée des pays européens. La France doit garder un domaine de souveraineté, concentré sur les

capacités nécessaires au maintien de l'autonomie stratégique et politique de la nation : la dissuasion nucléaire, le secteur des missiles balistiques, les sous-marins nucléaires d'attaque, la sécurité des systèmes d'information font partie de ce premier cercle. Pour l'ensemble des autres technologies et capacités qu'elle souhaite acquérir, la France considère que c'est le cadre européen qui doit être privilégié : avions de combat, drones, missiles de croisière, satellites, composants électroniques, etc., étant entendu que la politique d'acquisition doit inclure aussi une dimension d'achat sur le marché mondial.

14. Une réorganisation des pouvoirs publics s'impose pour tenir compte de cette nouvelle stratégie de sécurité nationale. Un *Conseil de défense et de sécurité nationale*, présidé par le Président de la République, sera créé. Le Conseil national du renseignement en sera l'une des formations majeures. Le Premier ministre dirigera l'application de l'ensemble des décisions prises dans ces formations. Une réforme de l'ordonnance de 1959 portant organisation générale de la défense sera entreprise, afin de traduire cette nouvelle organisation dans les textes. Par ailleurs, le rôle du Parlement sera considérablement renforcé, notamment en ce qui concerne l'intervention des forces françaises dans des opérations extérieures, le suivi des orientations du Livre blanc et la politique concernant les accords de défense. La représentation nationale joue en effet un rôle de premier plan pour matérialiser le soutien de la nation à la stratégie de sécurité nationale.

15. La sécurité de la nation repose sur des hommes et des femmes qui ont choisi de servir leur pays et leurs concitoyens. L'objectif de la stratégie est de leur permettre d'atteindre le plus haut degré de professionnalisme, dans tous les secteurs, civils et militaires, et pour tous les contrats d'engagement. La mutualisation des formations, la synergie entre les politiques de recrutement des différents ministères seront recherchées autant que possible. Une filière particulière aux métiers du renseignement sera organisée. Dans toutes les catégories de la fonction publique, la sensibilisation aux questions de sécurité nationale sera renforcée, en particulier pour les élèves de trois grandes écoles (ENA, ENSP, ENM³). Un principe de mobilité dans les administrations civiles sera institué pour les officiers présentant un haut potentiel.

16. L'adhésion de la nation est la condition de l'efficacité de la stratégie de sécurité nationale. Le Livre blanc préconise de donner une impulsion nouvelle dans plusieurs domaines : la formation des jeunes comme des élus locaux ; la rénovation de la journée d'appel et de préparation à la défense (JAPD) ; la création d'un service civique ; une organisation cohérente et attractive des volontariats susceptibles d'être mobilisés au service de la sécurité de la France ; la recherche stratégique, tant au niveau national qu'au niveau européen ; la création d'une fondation de coopération scientifique, qui aura vocation à devenir le support d'une École doctorale européenne ; la formation permanente qui, actuellement dispensée par quatre grands instituts, sera réorganisée en deux pôles (défense - affaires étrangères ; sécurité intérieure).

³ École nationale d'administration, École nationale supérieure de police, École nationale de la magistrature. NDR