

LE LIVRE BLANC SUR LA DEFENSE ET LA SECURITE INTERIEURE

Par le général (2^{ème} section) Pierre ZAMMIT

Cet article se limite à une présentation synthétique du Livre blanc sur la défense et la sécurité intérieure, sans ouvrir de débat ni de discussion sur le contenu.

Sources : Livre blanc ; dossier de presse sur le Livre blanc; discours du président de la République du 7 juin 2008 ; revue "Armées d'aujourd'hui" n° 332.

Le 17 juin 2008, le président de la République a présenté devant plus de 3500 militaires, policiers et civils des ministères de la Défense et de l'Intérieur le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Le dernier Livre blanc datait de 1994 et avait été rédigé en période post guerre froide.

Le Livre blanc de 2008, c'est :

- **Une réponse à la question de la sécurité des Français et à celle de la défense des intérêts majeurs de la France dans le monde :** "A l'horizon des quinze ans à venir, le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale expose une stratégie de sécurité nationale portée par une ambition européenne et internationale, fondée sur de nouveaux principes et de nouveaux objectifs. A cette fin, il examine tour à tour tous les moyens nécessaires dans les domaines du renseignement, de la dissuasion nucléaire, de la prévention des crises, de la protection du territoire et de la population, ainsi que des interventions militaires et civiles à l'extérieur du territoire."¹
- **Une méthode.**

Ce Livre blanc a été élaboré par **une Commission** installée en juillet 2007 par le président de la République, composée de civils et militaires et présidée par le conseiller d'Etat Jean-Claude Mallet. **Le parlement a été associé à son élaboration.** Deux députés et deux sénateurs ont été membres de la Commission et le projet a été présenté aux commissions parlementaires concernées avec débat à huis clos. Un débat a été conduit au parlement par le premier ministre. **De larges consultations, dépassant nettement le cadre restreint des experts du domaine ont été menées.** Quarante auditions publiques ont été conduites par la Commission : acteurs de terrain, représentants des partis politiques et de la société civile, responsables européens et stratèges reconnus au niveau international. Neuf forums électroniques ont été ouverts. Les membres de la Commission ont effectué une quarantaine de déplacements à la rencontre des personnels de la défense et de la sécurité, en opérations, dans leur cadre de vie ou dans l'exercice de leurs missions. Ils ont également rencontré les partenaires étrangers et européens de la France, de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique. Enfin, **un processus de suivi des orientations du Livre blanc** a été institué, au niveau du Gouvernement et de la représentation nationale, avec notamment, une fois par an, un point d'actualisation en Conseil de défense et de sécurité nationale, un échange de vues avec les commissions compétentes du Parlement, un séminaire de réflexion et de débats sur la stratégie de sécurité nationale.

Cet article propose une présentation synthétique du contenu du Livre Blanc au travers de cinq chapitres. Les points clés et quelques chiffres du Livre blanc sont récapitulés en annexe.

¹ Nicolas Sarkozy ; Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale, préface.

1. MONDIALISATION ET NOUVELLE STRATEGIE DE SECURITE NATIONALE

"Chaque époque historique a un esprit. L'esprit du XXI siècle c'est la mondialisation"²

L'analyse du contexte stratégique conclut à la permanence des foyers de crise et à une évolution des formes de la violence. Depuis 1994, date du précédent Livre blanc sur la défense, le monde a profondément changé, notamment sous l'effet de la mondialisation qui n'a éliminé ni les dangers ni la guerre. L'accélération foudroyante de la diffusion de l'information, la vitesse des échanges de biens et 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 définit une nouvelle stratégie de sécurité nationale (SS) 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 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 intègre les politiques de sécurité intérieure et de sécurité civile ainsi que la politique étrangère et la politique économique qui contribuent aussi directement à la sécurité nationale.

Enfin, le Livre blanc décrit **quatre zones critiques** pour la France et l'Union Européenne : arc de crise de la Mauritanie au Pakistan, Afrique subsaharienne, Balkans et Asie.

2. L'AMBITION EUROPEENNE ET INTERNATIONALE DE LA FRANCE

"...nous forgeons un destin commun avec nos partenaires européens et nos alliés"³

L'ambition européenne avec la construction d'une Europe de la défense est affirmée comme une priorité. L'Europe est déjà massivement engagée dans les opérations de plus ou moins grande ampleur (Congo, Kosovo, Afghanistan, Darfour...), que ce soit au sein de l'Otan ou pas. La France souhaite faire de l'Union européenne un acteur majeur reconnu de la résolution des crises et une composante centrale de la politique de sécurité correspondant à son poids dans le monde.

Elle propose que les européens se dotent de **capacités militaires et civiles ambitieuses avec des objectifs concrets** : capacité d'intervention globale de 60.000 hommes déployables pendant un an avec les composantes aérienne et maritime correspondantes ; capacité de déploiement de 2 à 3 opérations de maintien ou de rétablissement de la paix pour une durée significative sur des théâtres différents avec adjonction aux moyens militaires de capacités européennes civiles de policiers, douaniers, magistrats ; capacité de planification et de conduite accrue. Le Livre blanc met également 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.

² Nicolas Sarkozy : discours de présentation du Livre blanc du 17 juin.

³ Nicolas Sarkozy : discours de présentation du Livre blanc du 17 juin.

Le livre blanc se prononce en faveur d'un livre blanc européen de défense et de sécurité.

Enfin, il **souhaite une dynamisation concertée de l'industrie européenne de l'armement**, avec notamment un effort de recherche et de technologie renforcé et partagé, un rapprochement des moyens pour former des groupes européens de taille suffisante pour s'imposer sur le marché mondial.

Par ailleurs, prenant en compte les changements intervenus depuis 1966 (décision du général de Gaulle de retirer la France du commandement militaire intégré et depuis 1994 (dernier Livre blanc) et soulignant la complémentarité entre l'Alliance atlantique et l'Union européenne, **le Livre blanc préconise une pleine participation de la France aux structures de l'Otan**, en "allié indépendant et partenaire libre"⁴. Trois principes sont cependant posés dans la continuité de ceux posés par le général de Gaulle : indépendance des forces nucléaires françaises, liberté d'appréciation de situation des autorités françaises et liberté de décision sur l'engagement des troupes françaises (aucune force ne sera placée en permanence en temps de paix sous commandement militaire de l'Otan).

3. UNE SECURITE ARTICULEE AUTOUR DE CINQ FONCTIONS STRATEGIQUES

*"Notre effort de défense et de sécurité s'appuiera sur cinq grandes fonctions stratégiques ...qui sont désormais autant d'objectifs majeurs fixés aussi bien aux forces qu'aux administrations"*⁵

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 connaissance et l'anticipation constituent une nouvelle fonction stratégique, érigée en priorité. C'est elle qui garantit notre autonomie de décision et permet à la France de conserver l'initiative stratégique. Elle doit offrir 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 spatiale (380 millions d'euros alloués au spatial militaire en 2008), et la prospective acquièrent ainsi une importance majeure

La protection de la population et du territoire français revient au coeur 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 définie 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 leur dimension 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 avec des objectifs opérationnels désormais assignés conjointement 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 l'un des principes fondamentaux de la nouvelle stratégie.

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 présence et de coopération dans cette direction à partir de l'Océan indien.

⁴ La France est déjà un des plus gros contributeurs de troupes de l'Otan. Plus de 4000 militaires français sont actuellement présents dans les opérations conduites par l'Otan et l'opération conduite par l'Otan au Kosovo est actuellement commandée par un général français pour la deuxième fois.

⁵ Nicolas Sarkozy : discours de présentation du Livre blanc du 17 juin.

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, 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 narcotraffics. La gendarmerie nationale et la sécurité civile seront renforcées dans les DOM-COM.

La dissuasion nucléaire demeure un fondement essentiel de la stratégie nationale. Garantie ultime de la sécurité et de l'indépendance de la France, elle a pour seule fonction d'empêcher toute agression d'origine étatique contre les intérêts vitaux du pays. La crédibilité de la dissuasion repose sur la possibilité de disposer, de façon indépendante, d'une gamme d'options large et de moyens diversifiés. Cela implique de moderniser les deux composantes, balistique et aéroportée. Pour autant, la France a pris et continuera de prendre des initiatives dans le domaine du désarmement nucléaire.

La combinaison de ces cinq fonctions doit être souple et évoluer au fil du temps, en s'adaptant aux modifications de l'environnement stratégique. Le Livre blanc sera donc régulièrement actualisé, avant chaque nouvelle loi de programmation militaire et de sécurité intérieure.

4. LES OBJECTIFS CAPACITAIRES D'INTERVENTION DETERMINENT LES NOUVEAUX FORMATS DES ARMEES

"Les capacités de la France seront très importantes. Ces capacités devront être adaptées pour agir sur l'axe stratégique prioritaire pour la défense des intérêts de la France"⁶

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. Revus à la baisse, les principaux chiffres 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 six 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, air et marine, autorisant une présence permanente sur le territoire national d'environ 5 escadrons, une projection à l'extérieur du territoire de 70 avions et un dispositif d'alerte opérationnelle de l'ordre de 10 avions.

5. UNE DYNAMIQUE DE LA REFORME

"...changer la façon dont sont abordés les problèmes de sécurité et de défense dans notre pays."⁷

Le Livre blanc qui s'inscrit dans un contexte général de réforme du pays préconise cette modernisation pour maintenir un outil de défense performant et crédible.

⁶ Nicolas Sarkozy : discours de présentation du Livre blanc du 17 juin.

⁷ Nicolas Sarkozy : discours de présentation du Livre blanc du 17 juin.

Il énumère les **principes qui devront guider les restructurations et les déflations d'effectifs**. Préservation de la coopération opérationnelle, recentrage sur le métier, préservation de l'attractivité des carrières. Il définit un effort cohérent avec le double souci d'améliorer sans tarder la disponibilité et la modernisation des équipements les plus utilisés en opérations et de lancer des programmes liés au renseignement et à la préparation de l'avenir

Ainsi, il est prévu que "la France consacre à la Défense **un effort financier majeur et cohérent avec les choix retenus pour ses capacités militaires**"⁸. D'ici à 2020, l'effort total consenti pour la défense, hors pension, s'élèvera à 377 milliards d'euros. Dès 2012, le budget sera accru de 1% par an en plus de l'inflation. Les marges dégagées par les restructurations et les déflations seront intégralement consacrées au profit de la condition du personnel et du budget d'équipement qui passera à environ 18 milliards d'euros par an pour la période 2009- 2020.

Le Livre blanc prévoit également une **modernisation et une adaptation des carrières des personnels de la Défense** (recrutement, formation, reconversion, mobilité, réserves), sans oublier **l'attention à apporter au lien armée nation qui doit être renforcé**.

Enfin, **il souligne une nécessaire réorganisation des pouvoirs publics pour tenir compte de cette nouvelle stratégie de sécurité nationale** : conseil de défense et de sécurité nationale, conseil national du renseignement, renforcement du rôle du parlement en ce qui concerne l'intervention des forces dans les opérations extérieures, le suivi des orientations du Livre blanc et la politique des accords de défense.

*

Le Livre blanc définit pour les quinze ans à venir de nouvelles priorités en matière de sécurité et de défense cohérentes avec l'état actuel de l'outil de combat et les moyens de la Nation. Cette réforme profonde qui n'échappe pas au cadre contraint de la révision générale des politiques publiques se traduira pour les armées par une déflation de 54.000 postes de militaires et de civils. La modernisation attendue ne deviendra cependant réalité que si la prochaine loi de programmation annoncée et les budgets prévus sont effectivement au rendez-vous.

⁸ Hervé Morin, ministre de la Défense

ANNEXE 1

LES 16 POINTS CLES DU LIVRE BLANC

1. 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. Le Livre blanc appréhende de façon globale nos intérêts de sécurité sans les limiter aux questions de défense.
3. La stratégie de défense et de sécurité nationale s'articule autour de cinq fonctions stratégiques : connaissance et anticipation (renseignement), prévention, dissuasion, protection, intervention.
4. La connaissance et l'anticipation constituent une nouvelle fonction érigée en priorité.
5. La protection de la population revient au cœur de notre stratégie en raison de nouvelles vulnérabilités.
6. Nos capacités de prévention et d'intervention seront concentrées sur un axe géographique prioritaire allant de l'Atlantique jusqu'à la Méditerranée, au golfe Arabo-Persique et à l'océan Indien.
7. La dissuasion nucléaire demeure un fondement essentiel de notre stratégie.
8. L'ambition européenne constitue une priorité.
9. Il existe une complémentarité entre l'Union Européenne et l'Alliance atlantique.
10. 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 des programmes liés au renseignement et à la préparation de l'avenir.
11. Les nouveaux formats des forces sont retenus à partir des objectifs opérationnels retenus par le Gouvernement.
12. La France consacrera un effort financier majeur et cohérent avec les choix retenus pour ses capacités militaires.
13. Européaniser l'industrie de défense est un impératif.
14. Une réorganisation des pouvoirs publics s'impose pour tenir compte de cette nouvelle stratégie.
15. L'objectif est de permettre aux femmes et aux hommes qui ont choisi de servir leur pays d'atteindre le plus haut degré de professionnalisme dans tous les secteurs.
16. L'adhésion de la Nation est la condition de l'efficacité de la stratégie de sécurité nationale.

ANNEXE 2

QUELQUES CHIFFRES EXTRAITS DU LIVRE BLANC

- 1** - Une stratégie de sécurité nationale pensée de façon globale.
- 2** - Les crédits du spatial militaire seront multipliés par deux en moyenne annuelle sur la période à venir.
- 3** - Une stratégie industrielle construite autour de trois cercles : un cercle de souveraineté nationale, un cercle européen et un cercle mondial.
- 4** - La force océanique stratégique sera composée de quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins.
- 4** - Toute prolongation d'une intervention extérieure au-delà de quatre mois devra faire l'objet d'une autorisation par un vote du Parlement.
- 5** - Cinq fonctions stratégiques redéfinies : connaissance et anticipation, dissuasion, prévention, protection, intervention.
- 12** - Douze secteurs d'activité d'importance vitale définis en 2006 (énergie, alimentation, gestion de l'eau, activités militaires de l'Etat,...). L'approche française relative à la protection de ces secteurs sera présentée à nos partenaires européens afin de faire déboucher les initiatives de la Commission européenne dans ce domaine.
- 17** - Dix-sept opérations civiles et militaires ont déjà été conduites par l'Union européenne sur quatre continents, impliquant le déploiement de près de 10 000 soldats et de 3 000 policiers européens.
- 18** - La Marine nationale sera équipée de dix-huit frégates de premier rang.
- 300** - Trois cents avions de combat polyvalents de type Rafale ou Mirage 2000 D modernisé composeront un parc unique (air et marine) dont la gestion sera assurée par l'armée de l'air.
- 800** - Huit cents satellites orbitent aujourd'hui autour de la Terre. La moitié d'entre eux appartient aux Etats-Unis.
- 10 000** - Le contrat opérationnel de l'armée de Terre prévoit que jusqu'à dix mille militaires devront pouvoir être déployés en cas de crise majeure sur le territoire national, en appui du dispositif de sécurité intérieure et de sécurité civile avec pour missions premières : la sécurité des points d'importance vitale, celle des flux terrestres essentiels pour la vie du pays et le contrôle de l'accès au territoire.
- 12 000** - Douze mille hommes et femmes travaillent directement en France au sein des six services de renseignement. Il faut y ajouter les 4000 hommes et femmes des unités militaires spécialisés de l'armée de terre, de la marine nationale et de l'armée de l'air.

30 000 – Les forces terrestres seront capables d'intervenir dans le cadre d'un engagement majeur multinational, sur un théâtre distant jusqu'à 7000 à 8000 km, en déployant, en six mois, trente mille hommes, pour une durée d'un an.

60 000 – La France souhaite que l'Union européenne se dote effectivement d'une force d'intervention terrestre de 60 000 hommes. Cette force devra pouvoir être déployée pendant un an sur un théâtre éloigné et associée aux moyens aériens et maritimes nécessaires.

90 000 – Les Nations Unies déploient en 2008 près de 90 000 hommes dans des opérations de maintien de la paix. L'Europe contribue à celles-ci à hauteur de 11 000 hommes.

165 000 – L'industrie de défense française représente environ cent soixante cinq mille emplois directs et au moins autant d'emplois indirects.

116 milliards – En 2006, le budget consacré à l'équipement de défense par les Etats-Unis s'est élevé à 116 milliards d'euros, soit trois fois plus que les dépenses d'équipement de l'Union européenne. L'effort de recherche et développement de défense, auquel les Etats-Unis ont consacré 67 milliards d'euros en 2006, est quant à lui six fois plus élevé que l'effort européen.

300 milliards – Le marché mondial de l'armement est évalué à 300 milliards d'euros. Il est largement dominé par l'industrie américaine qui détient à elle seule plus de 50% de parts de marché. L'industrie de défense française qui se place au deuxième rang européen derrière celle du Royaume-Uni représente quant à elle un chiffre d'affaires de l'ordre de 15 milliards d'euros.

377 milliards – L'effort cumulé, hors pensions, que la France consacrera à sa défense au cours des douze prochaines années s'élève à 377 milliards d'euros. La dotation annuelle, hors pensions, passera d'environ 30 milliards d'euros en 2008 à environ 33 milliards d'euros en 2020.

1 204 milliards – Les dépenses militaires dans le monde ont atteint 1 204 milliards de dollars en 2006 ; après avoir nettement baissé à la fin du siècle dernier, elles sont remontées aujourd'hui au niveau du début des années 1960.

ANNEXE 3

Les conflits et zones de tension en 2008

